



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

**LA DIRECTION GÉNÉRALE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE
L'INSERTION PROFESSIONNELLE ET LA
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE ET
DE L'INNOVATION**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 6 octobre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
1 LE POIDS DES MISSIONS RÉGLEMENTAIRES, DE TUTELLE ET DE REPRESENTATION	8
1.1 Le cœur de métier de la tutelle : un exercice de forte intensité présentant une valeur ajoutée marginale.....	8
1.2 Des activités réglementaires et de gestion à la fois centralisées et chronophages.....	12
1.3 La DGRI : un rôle scientifique marginal dont la valeur ajoutée demeure difficile à objectiver en raison d'une comitologie fragmentée.....	14
1.4 Des directions d'administration centrale qui peinent à territorialiser leur action	17
1.5 Un suivi interministériel et partenarial au fil de l'eau.....	20
2 UNE GESTION À MODERNISER POUR PLUS DE PERFORMANCE ET DE CAPACITÉ DE PROSPECTIVE	21
2.1 Une insuffisante prise en compte des besoins métiers, notamment de ressources humaines	21
2.2 Un déficit de stratégie numérique, un éclatement des projets.....	23
2.3 L'absence de feuille de route stratégique unique ou harmonisée et de tableaux de bord uniformisés	26
2.4 Des études statistiques nombreuses et de qualité, un déficit de prospective et d'appui aux politiques publiques	27
3 DES PROJETS D'INTÉRÊT PRIORITAIRE POUR LA NATION INSUFFISAMMENT PORTÉS	29
3.1 À la recherche de modalités de pilotage des projets émergents	29
3.2 Un fonctionnement « en silos » en dépit de services communs.....	31
3.3 Un déficit de transversalité, des projets insuffisamment portés.....	32
CONCLUSION	35

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour¹ ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

L'enquête a été réalisée par la troisième chambre de la Cour. Son ouverture a été notifiée le 15 novembre 2024 au directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), au directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI) par intérim et au secrétaire général du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les entretiens d'ouverture du contrôle se sont déroulés le 22 octobre 2025 avec le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et le 9 décembre 2025 avec le directeur général de la recherche et de l'innovation. Les entretiens de fin de contrôle ont été réalisés le 11 avril 2025.

L'instruction s'est appuyée sur les réponses à des questionnaires écrits et sur les enseignements de près d'une centaine d'entretiens réalisés avec des représentants de l'administration centrale de l'enseignement supérieur et de la recherche, des principaux opérateurs et des partenaires interministériels de la DGESIP et de la DGRI. Dans le cadre de la contradiction, le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et le directeur général de la recherche et de l'innovation ont été auditionnés le 1^{er} septembre 2025.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 6 octobre 2025, par la troisième chambre, présidée par M. Meddah, président de chambre, et composée de MM. Vallernaud, président de section, Mousson, Kruger, Mme Fontaine, M. Malcor, Mme Duclos-Grisier, conseillers maîtres et M. Bouillon, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteuses, Mmes Cervelle, conseillère référendaire et Parravano, conseillère référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Montarnal, conseiller maître.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

INTRODUCTION

Ministère de plein exercice pour la première fois en 1993, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche rassemble désormais des champs de compétences qui étaient historiquement dispersés entre différents portefeuilles ministériels. L'enseignement supérieur, longtemps rattaché à l'Éducation nationale, et la recherche, plus irrégulièrement intégrée aux politiques industrielles ou économiques, sont aujourd'hui réunis sous une même autorité ministérielle.

Les missions de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) sont de plus en plus imbriquées, avec la montée en puissance des universités en matière de recherche, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « loi LRU »). Historiquement, c'était la direction générale de l'enseignement supérieur qui fixait la répartition des crédits entre enseignement et recherche et entre laboratoires et qui procédait au fléchage des emplois d'enseignants chercheurs. Depuis la loi LRU, les universités sont les interlocutrices directes des organismes nationaux de recherche (ONR) pour le fléchage des emplois et la répartition des crédits entre les laboratoires.

Cette tendance s'est accentuée avec le développement des appels à projets pour le financement de la recherche, la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) puis les investissements d'avenir. Les dispositifs d'appels à projets s'adressent en effet aux universités et aux ONR, ainsi que de nombreux dispositifs de soutien à la recherche ou à l'innovation.

Ces deux directions d'administration centrale partagent plusieurs spécificités, dont **le poids des opérateurs placés sous leur tutelle** (203 opérateurs, soit 46 % des opérateurs de l'État, dont 115 établissements d'enseignement supérieur). Pour la DGRI, les opérateurs sont certes en nombre plus limité, mais ils sont très puissants : ils comprennent huit organismes nationaux de recherche, dont en premier lieu, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS, deuxième opérateur de l'État) et l'Agence nationale de la recherche.

La DGESIP et la DGRI sont aussi historiquement **très centralisées** et s'appuient sur le **réseau déconcentré des rectorats** traditionnellement très orientés sur les missions scolaires. Depuis novembre 2019, sept recteurs délégués à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ont été installés. La Cour a appelé à de nombreuses reprises à clarifier leur rôle. De son côté, la DGRI s'appuie dans les grandes régions sur un réseau de délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI), qui relèvent de la double tutelle du préfet et du recteur de région académique. Malgré ces évolutions récentes, les politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche restent relativement peu déconcentrées.

Enfin, les politiques mises en œuvre dans leurs domaines de compétence sont marquées par **une forte dimension interministérielle et une diversité d'acteurs** (incluant notamment les régions et des partenaires privés) engagés dans la régulation des établissements et la recherche partenariale.

Le présent rapport a pour objet de présenter les constats issus de l'enquête menée par la Cour en vue de formuler des observations pouvant contribuer à la modernisation des deux administrations centrales.

L'enquête a été réalisée alors que les deux directions générales ont engagé une démarche d'élaboration concertée d'un « projet de service » à court terme, témoignant d'une prise de conscience partagée de leur nécessaire transformation².

La direction générale de la DGESIP prévoit la rédaction d'un projet de service concerté, d'ici à la fin d'année 2025, dont devrait être tiré un plan d'action à appliquer dès 2026, avec l'association des différents échelons hiérarchiques dans une démarche collaborative et l'affirmation d'une volonté de diffusion d'une culture de la transversalité.

La direction générale de la DGRI devait présenter la démarche d'élaboration d'un projet de service à l'ensemble des personnels de la DGRI en septembre 2025³, ainsi que la méthode de travail retenue :

- soutien de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR - analyse formelle des textes et missions de la DGRI) et de consultants internes du secrétariat général du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- constitution de groupes de travail avec les principaux cadres de la DGRI pour établir des propositions concrètes sur cinq thématiques : pilotage des opérateurs de recherche et des agences de programme ; relations avec les parties prenantes (universités, entreprises, associations, collectivités territoriales, ministères) ; renforcement de l'impact de la recherche en France et de son rang à l'international ; fonctionnement de la DGRI et de ses pratiques d'administration centrale ; compétences nécessaires à la DGRI.

² Des ajustements ont déjà été opérés durant les cinq dernières années notamment à la DGESIP : la refonte du fonctionnement du collège des conseillers scientifiques, la création d'une mission prospective (MiP), la définition de chefs de filât internes et la standardisation des processus métier dans le cadre des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) de la Nation avec l'appui de nouveaux systèmes d'information (Quadrant, Fresq), le déploiement de groupes de travail (réussite étudiante, simplification de la recherche), etc.

³ La démarche s'appuie pour partie sur une première phase de transformation initiée à l'été 2023 par l'ancienne directrice générale de la DGRI et qui n'a pu être poursuivie en raison de son départ, de l'instabilité ministérielle et de la vacance du poste de DGRI durant six mois.

Un périmètre de missions et de grandes lignes d'organisation relativement stables

Le décret n° 2009-293 du 16 mars 2009 fixe les principes et grandes lignes de l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il a renforcé les compétences de la **direction générale de l'enseignement supérieur** par l'ajout explicite de la mission **d'insertion professionnelle** et la responsabilité des programmes budgétaires d'enseignement supérieur, de vie étudiante mais aussi **la recherche universitaire**.

Il a pris en compte des réformes intervenues auparavant, notamment l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (responsabilité des programmes budgétaires, élaboration des projets et rapports annuels de performance, etc.), la réforme Licence Master Doctorat (avec notamment la fin du régime d'habilitation *a priori* des maquettes de formation) et l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités dite « loi LRU » (avec notamment la mention d'un « *dialogue stratégique et de performance* » et de « *contrats pluriannuels* » en lieu et place du « *dialogue de gestion* »).

Le décret du 16 mars 2009 a également créé des **services communs à la DGESIP et à la DGRI** :

- un service de la coordination stratégique et des territoires (politique d'emploi scientifique, politiques documentaire et d'information scientifique et technique, cohérence des systèmes d'information, secrétariat des instances nationales) ;
- un service des grands projets immobiliers (patrimoine immobilier, suivi des contrats de projets État-Région, etc.), rattaché à partir de 2014 à la DGESIP ;
- une sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES), par scission de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) placée auprès du secrétariat général (recentrée sur le scolaire).

Le décret n° 2014-133 du 17 février 2014 a procédé à une actualisation et à un toilettage sans modifier les grands principes d'organisation. Il a assigné des missions supplémentaires à la DGESIP, comme la politique active d'orientation, le suivi des établissements d'enseignement supérieur privés et le pilotage des plans campus. Pour la DGRI, il a accentué les missions de valorisation de la recherche (innovation, recherche partenariale, définition des priorités nationales pour les grands équipements scientifiques, diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle).

Le décret n° 2018-496 du 19 juin 2018 est venu renforcer les missions relevant de la **coopération européenne et internationale** en transformant la mission « Europe et international », créée en 2014, en « délégation aux affaires européennes et internationales » (avec mention de nouvelles missions telles que l'élaboration d'une feuille de route européenne et internationale, les coopérations bilatérales, la promotion de la francophonie).

1 LE POIDS DES MISSIONS RÉGLEMENTAIRES, DE TUTELLE ET DE REPRESENTATION

1.1 Le cœur de métier de la tutelle : un exercice de forte intensité présentant une valeur ajoutée marginale

La tutelle des opérateurs constitue le cœur de métier historique et traditionnel de la DGESIP et de la DGRI. L'exercice de la tutelle juridique et financière sur les établissements concernés représente en effet une part importante de leurs missions, pour une utilité marginale qui paraît limitée.

L'exercice de la tutelle par la DGESIP : une mission dense et contraignante

Pour la DGESIP, l'exercice de la tutelle revêt une importante contrainte opérationnelle issue du caractère très centralisé de l'exercice de ces compétences, avec 159 opérateurs publics placés sous sa responsabilité.

De nombreux services sont mobilisés pour la préparation du dialogue financier ou contractuel avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, en lien avec les rectorats. Malgré un calendrier anticipé, l'exercice est dense et nécessite la production de très nombreux actes⁴.

La direction accompagne la professionnalisation des établissements et rectorats par l'animation de réseaux professionnels⁵, au travers de rencontres annuelles d'information, de sessions de formation et de la mise à disposition de bases documentaires.

Cet accompagnement vers l'autonomie pourrait être renforcé par l'actualisation et la complétude du portail généraliste d'offre de services aux établissements d'enseignement supérieur, dont le niveau de qualité des informations est très inégal. Une refonte en cours du site *Web* du ministère devrait permettre de disposer d'un site dédié dont la mise à jour par les services sera simplifiée. Le développement d'outils numériques partagés est aussi un enjeu. En effet, l'outil *DIALOG*, interface de dialogue avec les rectorats et les établissements d'enseignement supérieur, n'est encore que ponctuellement utilisé, sous une forme généralement descendante.

⁴ Collecte des données et synthèse par le département du dialogue contractuel, saisine des rectorats et préparation de la campagne budgétaire, avis sur la situation financière, préparation des arbitrages et des conférences budgétaires, articulation avec la campagne financière nationale, pilotage des emplois, suivi de l'exécution, contrôle financier, préparation et signature des contrats, évaluations, trois campagnes de notification annuelles des subventions, analyse des évolutions statutaires et de gouvernance des établissements...

⁵ Réseau des directeurs généraux des services (DGS), réseau des directeurs des ressources humaines désormais coordonné par la DGRH (avec un site dédié, dénommé Galaxie), réseau des contrôleurs budgétaires et de légalité dans les rectorats, coanimé avec la direction des affaires financières, réseaux sectoriels (référénts *Mon Master*, réseau *Parcoursup*, « chargés de mission vie étudiante et de lutte contre les violences et sexistes », référénts logement, inspecteurs régionaux de l'équipement, référénts documentation, etc.).

L'organisation de l'exercice de tutelle au sein de la DGESIP

La DGESIP exerce la tutelle principale directe sur une trentaine d'établissements et le réseau des œuvres. À ce titre, elle représente le ministère dans les conseils d'administration ou assimilés, ce qui la conduit à participer à une centaine de réunions par an, sans compter les temps de préparation et un volume d'actes de nominations très important (plus de 400 nominations annuelles⁶).

En réponse à un questionnaire de la Cour, la DGESIP a indiqué qu'une « *réflexion serait en cours pour centraliser la tutelle de l'ensemble des EPSCP sous tutelle directe du ministère (aujourd'hui éclatée entre service A et service B) dans une seule équipe* » et que « *ce schéma, qui interroge le positionnement de plusieurs équipes, devrait s'inscrire dans une réorganisation plus large de la DGESIP, non programmée à ce jour* ». Un des scénarii possibles pourrait consister à identifier un service chargé de la tutelle notamment financière des établissements (préparation des conseils d'administration, analyse financière, contrôle).

La DGESIP : une décorrélation ancienne entre « tutelle financière » et « tutelle métier stratégique » et, par voie de conséquence, entre autonomie, contractualisation et performance

Les modalités de suivi des opérateurs sont au cœur des interrogations actuelles sur les missions de la DGESIP. La direction générale affiche la volonté de changer de paradigme en substituant aux modalités traditionnelles d'intervention directe *a priori* sur les opérateurs (tutelle administrative et budgétaire) une action plus stratégique tenant compte des principes d'autonomie et de performance des établissements (missions d'impulsion, pilotage stratégique et évaluation).

Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2014-133 du 17 février 2014, un service unique gère les différents volets de l'exercice de la tutelle pour les universités (service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier)⁷. Cependant, au sein de ce service, la séparation du dialogue stratégique contractuel et de l'allocation des moyens, confiés à deux sous-directions distinctes, dissocie de fait les deux volets pourtant indissociables de la démarche contractuelle, dans le cadre de laquelle l'État et les universités doivent s'accorder sur les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre⁸. Cette organisation ne permet pas aux établissements de disposer d'un interlocuteur unique dans le dialogue contractuel. Quelle que soit la qualité de la coordination entre les deux sous directions, elle est le reflet d'une difficulté rémanente à définir un modèle d'allocation des moyens favorisant l'autonomie des universités, très dépendantes de leurs subventions pour charge de service public, et à prendre

⁶ Dans différents types de conseils (conseils d'administration, scientifiques, d'orientation, etc.), parfois avec un ministère en cotutelle avec différentes sources de proposition (proposition par l'établissement, par les cotutelles, sur proposition de France Université ou sur vivier).

⁷ Le service de la stratégie des formations et de la vie étudiante gère la tutelle d'établissements (écoles diverses et instituts dont les instituts d'études politiques) en lien avec le service mentionné.

⁸ La feuille de route 2024-2025 de la sous-direction du financement transmise à la Cour montre que le ministère a pris la mesure de cette décorrélation. Elle souligne en effet que « *le pilotage stratégique actuel des établissements d'enseignement supérieur prend insuffisamment en compte sa dimension financière* ». Elle relève notamment l'existence de « *stratégies définies sans réelle prise en compte de leur dimension financière* » et d'exercices de « *programmation insuffisamment robustes et partagées* », ainsi qu'« *une globalisation des crédits relativement peu exploitée* ».

en compte la performance des établissements et les objectifs définis dans le cadre de la politique contractuelle dans la détermination de leurs moyens.

Les modalités de financement adoptées traditionnellement par le ministère présentent une série d'insuffisances :

- le dialogue financier est très lourd. Il consiste en fait à déterminer le montant annuel des subventions pour charge de service public (SCSP) en fonction d'un socle historique sédimenté, auquel on applique des mesures nouvelles relativement marginales ;
- les montants de SCSP ne sont pas corrélés à des objectifs ou des indicateurs de missions de service public. Pourtant, les notifications de subvention sont assorties de précisions détaillées visant à assurer la traçabilité des mesures nationales (avant qu'elles ne soient « soclées »). Ces notifications sont indicatives mais contraignent les établissements dans le dialogue avec leurs composantes ;
- à défaut de modèle d'allocation et de règles d'évolutions pluriannuelles des dotations, l'horizon de prévision financière est annuel ; la détermination des moyens manque de lisibilité et de transparence, alors même que les universités sont très dépendantes de la SCSP, en l'absence de révision de leur modèle économique (leviers de développement des ressources propres, dévolution du patrimoine) ;
- le dispositif d'accompagnement des établissements confrontés à des difficultés financières⁹ risque de devenir inopérant en l'absence de nouveau système d'allocation des moyens et de différenciation, dans un contexte de dégradation des finances publiques, et ce, malgré la refonte des seuils d'alerte par le nouveau décret financier¹⁰ ;
- les modalités de financement actuelles sont décorréées de l'atteinte ou non d'indicateurs de performance et de la trajectoire pluriannuelle de contractualisation.

La généralisation des contrats d'objectifs, de moyens et de performance : une expérimentation attendue mais encore sujette à caution

Le 8 avril 2025, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé le lancement de la première phase de déploiement d'une nouvelle génération de contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP)¹¹ portant sur la totalité de la subvention pour charge de service public (SCSP) des universités. Il a précisé que « *la contractualisation au premier euro permettr[ait] désormais que la discussion entre l'État et l'université concerne l'ensemble de la stratégie de l'université. Un dialogue annuel autour d'indicateurs de mise en œuvre du COMP permettra de suivre la trajectoire du contrat et d'en ajuster les moyens* ». Il a également indiqué que les discussions préalables à la signature d'un COMP seraient désormais menées par les recteurs de région académique et les recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Cette démarche devrait être expérimentée pour la dizaine d'universités des régions Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, avant une généralisation du dispositif à partir de 2026.

⁹ Création d'un département spécifique pour l'analyse financière des établissements, mise en place d'une « grille d'alerte » et d'un « dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement », accompagnement par des conseillers d'établissements voire par l'inspection générale en cas de plan de retour à l'équilibre.

¹⁰ Décret n° 2024-1108 du 2 décembre 2024 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

¹¹ Communiqué de presse disponible à l'adresse suivante : [Lancement des nouveaux COMP des universités | enseignementsup-recherche.gouv.fr](https://enseignementsup-recherche.gouv.fr/actualites/2024/12/08/le-ministre-charge-de-l-enseignement-supérieur-et-de-la-recherche-annonce-le-lancement-de-la-première-phase-de-déploiement-d-une-nouvelle-génération-de-contracts-d-objectifs-de-moyens-et-de-performance-comp)

Cette refonte de la relation contractuelle est conforme aux recommandations que la Cour a récemment formulées dans son rapport d'audit flash sur les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP). Ce rapport invite en effet le ministère à « *fusionner à compter de 2026 les contrats d'objectifs, de moyens et de performance avec les contrats établis entre le ministère et les établissements d'enseignement supérieur* » et à introduire avant la fin 2025 « *un socle limité d'indicateurs de performance communs à l'échelle nationale dans les futurs contrats* »¹². La réforme annoncée par le ministre offre à la DGESIP l'opportunité de procéder à une revue des missions liées à la tutelle financière et d'adapter son organisation. Pour autant, ce dialogue à mener par les rectorats est encore sujet à caution, dès lors qu'en l'absence de modèle d'allocation des moyens, les recteurs se trouveront dans l'incapacité d'arbitrer en équité et parce que son calendrier est décorrélé de celui des campagnes d'évaluation.

Le caractère formel de l'exercice de la tutelle par la DGRI

La DGRI assure la tutelle sur une quinzaine d'opérateurs de recherche et sur l'Agence nationale de la recherche. À ce titre, elle exerce l'ensemble des missions de tutelle : nomination des présidents-directeurs généraux (lettre de mission et évaluation), participation à la gouvernance des établissements (préparation et participation aux conseils d'administration), attribution des moyens dans le cadre du dialogue annuel financier, contractualisation - avec une forte connotation interministérielle sur certains organismes, à l'exception du CNRS et de l'ANR. Les organismes nationaux de recherche disposent désormais tous d'un contrat d'objectifs et de moyens¹³ ou équivalent en cours de mise en œuvre.

L'exercice de la tutelle suppose la mobilisation de nombreux services : le service de la stratégie pour les avis scientifiques (tutelle métier), le département de la gestion et du pilotage budgétaire et la DAF pour les avis financiers (tutelle financière), le département de l'appui au pilotage des organismes et de la réglementation (tutelle juridique). Elle revêt une forme assez classique, avec des réunions trimestrielles de dialogue de gestion ainsi que des temps d'échange spécifiques pour le suivi des emplois, de la masse salariale et de la trajectoire financière.

Le directeur général de la recherche et de l'innovation rencontre, sur une base mensuelle, et parfois en présence du ministre, les présidents-directeurs généraux des cinq principaux organismes nationaux de recherche pour échanger avec eux sur les sujets stratégiques et d'actualité. Depuis peu, un échange de même type est instauré avec le bureau de France Université et avec l'Agence nationale de la recherche (ANR). La DGRI organise également une réunion trimestrielle de l'ensemble des directeurs généraux délégués aux ressources des organismes de recherche. Elle anime le réseau des responsables de patrimoine immobilier des ONR. Elle assure aussi la représentation du ministère dans des instances en cotutelle, ce qui nécessite plus de cent cinquante nominations par an (le ministère doit gérer les

¹² Cour des comptes, *Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) conclus entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur*, audit flash, mars 2025.

¹³ Contrats d'objectifs et de moyens du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) 2023-2027, de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) 2021-2025, de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) 2022-2026, contrat d'objectifs et de performance de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) 2021-2025, les contrats d'objectifs, de moyens et de performance du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) 2024-2026, du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) 2024 – 2028 (signé en mars 2025), de l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria) 2024-2028, et un nouveau contrat pour l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) en cours d'élaboration (2020 - 2023).

avis de vacance, la gestion des déclarations d'intérêts préalables à la nomination, les nominations par décret ou arrêté, l'établissement des lettres annuelles d'objectifs des dirigeants, l'évaluation et l'attribution des parts variables, etc.). La DGRI doit procéder à la désignation de plus de 320 représentants du ministère dans tous types d'instances.

Si la tutelle exercée par le ministère respecte les règles formelles du contrôle, elle se heurte à une asymétrie d'information au profit des opérateurs nationaux de recherche, qui disposent de ressources spécialisées plus étoffées et plus proches des laboratoires. Ce sont les opérateurs qui prennent largement en charge la production des documents contractuels et financiers, tandis que les décisions stratégiques relèvent de l'arbitrage politique. Par ailleurs, le recours croissant aux appels à projets renforce leur autonomie financière et réduit d'autant la capacité d'intervention directe du ministère.

La direction des affaires financières (DAF) du ministère exerce une fonction de vigie sur la situation financière des opérateurs (examen des plans de trésorerie fournis par les opérateurs de recherche pour le versement infra annuel de la SCSP, participation à tous les pré-conseils d'administration des organismes de recherche, élaboration de notes d'analyse financière, examen des données des budgets et des comptes financiers des opérateurs *via* l'infocentre, enquête annuelle sur la trésorerie des organismes de recherche, etc.). Pour autant, le rapport de la Cour sur le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de mars 2025 a souligné la difficulté du ministère à disposer d'une vision claire de la situation financière des opérateurs de recherche du fait de la complexité de la mixité de la recherche (capacité insuffisante de l'organisme à établir des programmations pluriannuelles fiables et à piloter ses ressources propres, augmentation de la trésorerie, qui atteignait 1,4 Md€ fin 2023, soit une croissance de 900 M€ en 11 ans)¹⁴.

1.2 Des activités réglementaires et de gestion à la fois centralisées et chronophages

La DGESIP et la DGRI conservent une activité importante de gestion d'actes réglementaires ou de suivi de dispositifs.

Deux services de la DGESIP sont emblématiques de cette situation.

La sous-direction du dialogue stratégique et notamment le département de l'accompagnement statutaire et réglementaire, chargé de définir le cadre juridique de l'organisation et du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (ou autres structures dotées de la personnalité morale), a ainsi une activité importante de rédaction réglementaire et d'expertise juridique.

¹⁴ Cour des comptes, *Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) – Exercices 2103-2023*, observations définitives, mars 2025.

Le service de la stratégie des formations et de la vie étudiante assure le contrôle de la qualité des formations, du secteur public¹⁵ et, de façon plus indirecte, des établissements privés d'intérêt général (labellisation et contractualisation des établissements d'enseignement supérieur privé EESPIG, inscription dans *Parcoursup*, développement de l'apprentissage et contrôle qualité des formations).

La sous-direction « vie étudiante et réussite étudiante » est également chargée des dispositifs réglementaires pour la **définition des prestations** accordées aux étudiants et dispensées notamment par le réseau des œuvres¹⁶. La mission d'orientation du scolaire vers le supérieur (MOSS) a vocation à accompagner la réforme et le suivi des **dispositifs prévus par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants** (dite « loi ORE ») et notamment la mise en œuvre de la procédure nationale de préinscription et de déploiement de la plateforme *Parcoursup* et des formations initiales post bac.

Le ministère a engagé en interne « une revue des missions » depuis février 2025 dans le cadre d'un travail interministériel afin d'examiner si certaines missions peuvent être déléguées, déconcentrées, allégées ou supprimées, ainsi que d'apprécier les conditions de faisabilité et les modalités de mise en œuvre de ces éventuels transferts ou réformes.

À la DGRI, deux départements gèrent des dispositifs nécessitant une procédure d'instruction exigeante avec **avis ou expertise scientifique**.

Le département responsable des **pratiques de recherche réglementées** répond à la mission de « *prise en compte de l'éthique et de la déontologie dans les pratiques scientifiques* ». Cette mission, par nature sensible, requiert l'instruction chaque année de plus de 600 dossiers d'agrément d'installations, 1 000 déclarations d'utilisation confinée d'organismes génétiquement modifiés (en laboratoire, animalerie, serre ou local végétal) avec évaluation par le comité d'expertise des utilisations confinées d'OGM (CEUCO), plus de 3 000 demandes d'utilisation d'animaux à des fins scientifiques, ainsi qu'environ 1 500 dossiers relatifs à l'importation, l'exportation, la conservation ou la vente d'échantillons biologiques humains.

¹⁵ Carte des formations et examens des classes préparatoires aux grandes écoles et brevets de techniciens supérieurs, professions réglementées, enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), accréditation d'établissements pour la collation des grades, convocation et greffe d'instances pour les commissions des titres d'ingénieur (CTI) ou les commissions d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG), etc. Mais aussi formations sous diplômes d'État dans le domaine médical ou paramédical (universitarisation), soutien logistique aux conseils scientifiques des concours d'internat et épreuves classantes, réglementation des formations dispensées aux médecins et pharmaciens étrangers, etc.

¹⁶ Conditions d'éligibilité aux bourses, aide au mérite, aide à la mobilité internationale, aide ponctuelle annuelle, aide à la mobilité dans le cadre de *Parcoursup* ou de *Mon Master*, habilitation des établissements à recevoir des boursiers (cf. les articles L. 821-2 et 3 du code de l'éducation) ou à percevoir la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

Le département des politiques d'incitation à la recherche et développement des entreprises gère **le dispositif du crédit d'impôt recherche (CIR)**, dépense fiscale permettant aux entreprises de financer leurs activités de recherche et développement (R&D). Ce département compte une vingtaine d'agents qui assurent l'instruction de plus de 3 000 dossiers d'agrément par an. Cette procédure complexe nécessite de combiner l'expertise technique de gestionnaires et une expertise scientifique pour s'assurer que l'organisme demandeur dispose d'un potentiel de recherche et développement suffisant. Le délai moyen de traitement d'un dossier de demande d'agrément est de huit mois.

Le service gère également l'émission d'un millier de rescrits fiscaux en moyenne par an et la participation à des contrôles fiscaux sur saisine des directions fiscales. Il anime le réseau des référents des délégations régionales académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI), qui assurent l'instruction des dossiers CIR à l'échelle de leur territoire.

Ces missions de gestion représentent une charge de travail lourde alors même que les délais de traitement peuvent parfois sembler longs pour les usagers, notamment lorsque les dossiers déposés en première instance sont incomplets. La DGRI a indiqué à la Cour qu'avait été engagée une réflexion pour simplifier la procédure d'agrément du CIR (sur la base d'un ensemble d'indicateurs, sans recours systématique à une expertise scientifique), en accélérer la numérisation, et évaluer l'efficacité du dispositif et de sa gestion.

1.3 La DGRI : un rôle scientifique marginal dont la valeur ajoutée demeure difficile à objectiver en raison d'une comitologie fragmentée

L'érosion progressive des compétences de premier plan de la DGRI

Le périmètre d'intervention direct du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a été profondément modifié au cours des dernières années. À l'issue de chacune de ces évolutions, la DGRI a conservé un rôle de participation, de contribution ou de contrôle, mais de façon supplétive, et non de façon directe. Ainsi, le rôle de la DGRI apparaît en retrait, et il est difficile d'objectiver la portée de son action.

La DGRI n'a pas suffisamment pris en compte le renforcement du rôle des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en matière de recherche. Comme indiqué précédemment, le choix a été fait de considérer que la recherche universitaire relève de la DGESIP au titre de la tutelle des universités.

De facto, et jusqu'à l'arrivée du nouveau directeur général, la DGRI entretenait peu de relations directes avec les établissements d'enseignement supérieur.

Les relations directes entre la DGRI et les universités ne se sont densifiées que récemment, la direction générale affirmant désormais comme priorité de renforcer son positionnement et son rôle vis-à-vis des universités : participation de la DGRI à la préparation du « volet recherche » des contrats d'objectifs, de moyens et de performance, organisation de rencontres régulières avec France universités, notamment dans le contexte de simplification de la recherche, association des universités comme partenaires des agences de programmes, liens avec les universités cheffes de file des pôles universitaires d'innovation (PUI), identification des universités dans les bilans des projets ANR, Horizon 2020 et Horizon Europe.

La DGRI n'assure pas le pilotage des investissements d'avenir et du déploiement des appels à projets pour le financement de la recherche publique et partenariale.

La politique d'investissement de l'État (programmes d'investissements d'avenir (PIA) et plan France 2030) relève du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), placé sous l'autorité du Premier ministre. Elle inclut des financements extra budgétaires portés par l'ANR, sur laquelle la DGRI exerce la tutelle.

De surcroît, pour ce qui concerne le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la coordination des PIA a été portée non par la DGRI mais par les services communs (Coordinatrice France 2030 et département des investissements d'avenir et de l'analyse territoriale au sein du service de coordination des stratégies), pour tenir compte du fait que les financements s'adressent aussi aux établissements d'enseignement supérieur et de l'existence d'appels à manifestation d'intérêt sur les « compétences et métiers d'avenir ».

Le suivi de l'ensemble des données des PIA-France 2030 relève de la responsabilité du SGPI. Le ministère chargé de l'ESR dispose de données agrégées sur le PIA-France 2030, sur la base des tableaux de « *reporting* » mensuel des Décisions Premier Ministre fournis par le SGPI. Par ailleurs, l'outil PIA Web développé en interne par le MESR est actualisé à chaque contractualisation d'objets France 2030. Il permet une visualisation des données issues de l'ANR et de la Caisse des dépôts. Cet outil de cartographie établi en 2024 permet de connaître et de suivre l'essentiel des projets depuis 2010, à l'exception notable des projets opérés par Bpifrance ». Malgré ces outils, la consolidation des données par établissement reste un enjeu (dans la première génération de COMP, chaque établissement devait renseigner un encart déclaratif permettant la consolidation des financements reçus par appels à projets).

Le ministère participe à la gouvernance opérationnelle et stratégique prévue dans le cadre de France 2030. Cette gouvernance repose sur une comitologie fournie, composée d'un comité exécutif, qui se réunit chaque mois sous la présidence du SGPI, de 14 comités stratégiques élargis, de 12 comités ministériels de pilotage thématiques et d'un comité des écosystèmes d'enseignement, de recherche et d'innovation (CEERI). La DGRI est également impliquée dans le pilotage des dispositifs de France 2030 relevant du comité innovation et *startup* (CISU).

Le rôle de la DGRI par rapport aux sept agences de programmes¹⁷ récemment créées n'est pas encore clair et conduit plus largement à s'interroger sur la place du ministère dès lors qu'une partie des missions qui leur sont dévolues auraient pu relever de celui-ci. En effet, si la DGRI intervient dans le pilotage des agences de programmes, c'est aussi le cas de nombreux acteurs extérieurs au ministère, à commencer par le secrétariat général à l'investissement (SGPI), qui porte les financements des programmes, l'Agence nationale de la recherche (ANR), qui les opère et, bien entendu, les ministères sectoriels (économie et finances, transition écologique, santé, armées), qui ont cosigné les lettres de mission des agences.

¹⁷ Sept agences de programmes : « Climat, biodiversité, sociétés durables » portée par le CNRS, « Énergie décarbonée » et « Du composant aux systèmes et infrastructures numériques » confiées au CEA, « Spatial » au CNES, « Alimentation, agriculture, forêts et ressources naturelles associées » à l'Inrae, « Numérique, logiciels et algorithmes » à l'Inria et « Santé » à l'Inserm. Leurs missions reprennent en les élargissant celles des anciennes alliances thématiques de recherche créées à partir de 2009 dans le cadre du lancement de la stratégie nationale pour la recherche et l'innovation.

Le rôle de la DGRI dans la validation des programmes que chaque agence propose, soit en raison de leur impact sociétal, soit parce qu'ils relèvent d'un intérêt souverain, n'est pas encore bien assuré : si la DGRI assure la cotutelle des ONR, elle n'est pas responsable de programme. Sa place est peu affirmée dans le processus interministériel – en particulier en regard de celles du SGPI et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. En outre, chaque agence de programmes a reçu pour mission d'établir une prospective scientifique stratégique dont il reviendra à la DGRI de se saisir pleinement dans le cadre de sa mission d'élaboration de la stratégie française de recherche et d'innovation. Enfin, une partie des missions qui sont dévolues aux agences de programmes doivent être mieux articulées avec des missions sur laquelle la DGRI est déjà positionnée (analyse des équipements et infrastructures de recherche ou technologiques indispensables à la communauté scientifique, coordination de la position française sur le programme-cadre européen).

Dans le cadre de la contradiction du présent document, le directeur général de l'innovation et de la recherche a indiqué que la DGRI avait *« pour objectif général de se positionner en tant que pilote des stratégies nationales de recherche, même si le sens donné à ce terme a fortement évolué L'éclatement de la construction de la stratégie nationale de recherche dans différentes instances disposant chacune d'une gouvernance propre rend le positionnement de la DGRI plus complexe, mais essentiel pour garantir une cohérence d'ensemble »*. Il a ajouté que la DGRI devait *« être le garant du pilotage stratégique des agences [de programmes] et être chargée notamment de s'assurer de leur bon fonctionnement : en particulier vis-à-vis de leur représentativité et de la transparence de leur gouvernance ; de la validation de leurs feuilles de route et plans d'action ; de la mise en place des indicateurs d'impacts ; et de la cohérence de l'ensemble des actions. »* et qu'il lui appartenait de *« continuer à assurer directement le pilotage de la stratégie de recherche sur les sujets hors agence et inter-agence »*¹⁸.

Comitologie et éclatement des stratégies, quelle contribution de la DGRI ?

La DGRI est censée *« piloter l'élaboration de la stratégie nationale de recherche, en étroite collaboration avec les ministères concernés et en impliquant l'ensemble des parties prenantes. Elle la décline par grands domaines scientifiques et dans ses dimensions transversales. Elle s'assure de sa mise en œuvre et veille à son évaluation. À ce titre, elle contribue au renforcement de la capacité nationale d'innovation »* (article 14 du décret n° 2014-133 du 17 février 2014).

L'activité des représentants des départements scientifiques du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation est révélatrice de cette multiplication des instances. Les agents concernés participent au suivi des opérateurs de recherche relevant de leur domaine scientifique et aux instances de comitologie de l'ANR ou du SGPI. Cette activité, incluant la préparation de leurs contributions aux différentes instances, les échanges en amont avec leurs interlocuteurs, la présence aux réunions des comités et l'établissement de comptes rendus, absorbe la majeure partie de leur activité. S'y ajoutent les visites dans les équipements ou auprès des équipes de

¹⁸ Les actions en cours en la matière incluent notamment la consolidation du rôle des comités de liaison des agences de programmes pilotés par la DGRI et la relance du Comité opérationnel interministériel de recherche (COMOP), dont les séances sont présidées par le ministre chargé de l'ESR ou par le DGRI, pour aborder les sujets stratégiques de recherche à l'échelle interministérielle.

recherche et l'éventuelle participation à des instances de pilotage ou de gouvernance de dispositifs.

Les représentants des départements scientifiques du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation sont également membres et participent aux comités de pilotage opérationnels qui correspondent à leurs domaines scientifiques, instances dans lesquelles sont suivis les programmes et équipements prioritaires de recherche (PEPR) des stratégies nationales d'accélération pour l'innovation (SNA) et les outils d'innovation associés (prématuration-mat, démonstrateurs, etc.).

Une valeur ajoutée difficile à objectiver

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a recours à des conseillers scientifiques pour échanger au même niveau d'expertise scientifique que les opérateurs soumis à sa tutelle. Ces mêmes conseillers scientifiques ont également pour mission de représenter la DGRI dans les différentes instances de comitologie et de lui offrir une expertise interne en appui aux prises de décision.

Cependant, quels que soient le profil et la compétence de ces experts, ils sont moins nombreux que dans les principaux opérateurs, au premier rang desquels l'ANR et le CNRS, dont l'administration est en miroir de celle du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation, mais avec des moyens humains et en expertise plus nombreux. Ainsi le CNRS dispose de dix instituts par domaines scientifiques¹⁹ et l'ANR de cinq départements scientifiques²⁰. Leur légitimité scientifique est très forte et ils bénéficient d'une forte asymétrie d'information et de leur proximité avec les unités scientifiques. Ces experts de l'ANR et du CNRS sont les interlocuteurs du ministère pour ces opérateurs et sont représentés dans les mêmes instances de comitologie.

1.4 Des directions d'administration centrale qui peinent à territorialiser leur action

Les constats dressés dans le rapport que la Cour a publié en janvier 2023 sur la prise en compte des enjeux territoriaux par les universités restent d'actualité²¹. Relevant la difficulté du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à s'adapter aux dynamiques territoriales, ce rapport l'invite à prendre davantage en compte les stratégies d'équité, les politiques de différenciation et les enjeux d'attractivité et de maillage territorial des implantations universitaires.

Les collectivités territoriales, en particulier les régions, ne sont que marginalement associées aux consultations réalisées sur les grandes réformes alors même que leur rôle est

¹⁹ Sous leurs noms d'usage CNRS Biologie, CNRS Chimie, CNRS Écologie & Environnement, CNRS Ingénierie, CNRS Mathématiques, CNRS Nucléaire & Particules, CNRS Physique, CNRS Sciences humaines & sociales, CNRS Sciences informatiques, CNRS Terre et Univers.

²⁰ Département numérique et mathématiques, département sciences physiques, ingénierie, chimie, physique, département biologie et santé, département sciences humaines et sociales, département environnement, écosystèmes et ressources biologiques.

²¹ Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, janvier 2023.

croissant en matière d'enseignement supérieur et de recherche (leur contribution est estimée à un milliard d'euros par an).

La loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030 prévoit la participation des régions, et la faculté d'association des « *autres collectivités territoriales concernées* », à l'exercice de contractualisation par l'intégration d'un « *volet territorial* » (article L. 718-5 du code de l'éducation). Toutefois, aucun volet territorial n'a été signé à ce jour. Par ailleurs, les régions ne sont pas associées à l'élaboration des COMP.

Pourtant, les enjeux de coordination deviennent de plus en plus prégnants, notamment en ce qui concerne les sujets de vie étudiante et de campus. À ce titre, si le principe de réunions fréquentes avec le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) a été posé, une seule réunion s'est tenue avec la directrice générale de l'enseignement supérieur, en juin 2024, et à l'initiative des régions. Les sujets de coordination sont pourtant nombreux : échanges sur les besoins de données STRATER et *Parcoursup*, orientation, universitarisation des formations sanitaires et sociales²², réglementation des bourses, agrément des établissements à la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)²³, etc.

La DGESIP confie un nombre croissant de missions aux rectorats. Ainsi, la gestion des réponses individuelles de premier niveau concernant les plateformes *MonMaster* et *Parcoursup*, le suivi des étudiants en situation de handicap relèvent depuis 2025 des rectorats. Afin de renforcer cette déclinaison locale, des postes de « chargé de mission vie étudiante et lutte contre les violences sexuelles et sexistes » ont été créés au sein de chaque rectorat.

La DGESIP utilise plusieurs canaux de communication avec les rectorats. Elle programme des visioconférences hebdomadaires, en alternance avec les recteurs et les secrétaires généraux, et anime des réseaux de chargés de missions thématiques.

Les réunions hebdomadaires constituent un espace d'échange privilégié entre la DGESIP et les rectorats. Elles permettent la diffusion d'informations du ministère vers les rectorats et la remontée des informations sensibles par les rectorats. Les services de la DGESIP y interviennent de manière ponctuelle, certains disposant de leur propre réseau d'information *via* les services des rectorats (réseau regroupant les chargés de mission des rectorats responsables de la vie étudiante et de la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, chefs de service « enseignement supérieur et recherche » des rectorats).

Le positionnement des recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation demeure flou : ils ne disposent ni d'une feuille de route claire, ni de responsabilités explicitement déléguées par le recteur²⁴. L'absence de recteurs délégués dans certaines régions complique encore davantage la lisibilité de leurs fonctions. Les relations avec le recteur de région académique reposent encore pour partie sur la qualité des liens interpersonnels, et il en résulte parfois une certaine étanchéité entre les enjeux scolaires et ceux concernant l'enseignement supérieur et la recherche, au détriment d'une approche intégrée.

Par ailleurs, la DGESIP entretient des échanges en direct avec les présidences d'université ou d'établissement, en omettant parfois d'y associer les rectorats. Cette pratique

²² Évaluation des surcoûts, articulation des compétences en matière de carte de formation entre l'autorisation octroyée par les régions et les procédures parallèles d'habilitation par les universités.

²³ Les premiers arrêtés des rectorats de région académiques fixant les listes d'établissements avaient pu omettre certains établissements de formation paramédicale, faute de concertation.

²⁴ Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, février 2023.

permet une prise en compte au plus haut niveau des sujets signalés par les présidents d'établissement mais elle peut aussi engendrer des ruptures d'information, des délais supplémentaires d'information et de prise en compte par les services et les rectorats, voire une illisibilité des responsabilités incombant aux rectorats dans leur rôle d'interface entre les établissements et l'administration centrale.

Pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques et les retours de terrain, la DGESIP a mis en place un dialogue étroit et régulier avec France Universités, dans le cadre de rencontres organisées deux fois par mois, ainsi que des rencontres régulières avec la Conférence des directeurs d'école d'ingénieurs (CDEFI) et la Conférence des grandes écoles (CGE). La concertation s'organise *via* le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), dont le secrétariat est tenu par le service commun chargé de la coordination des stratégies.

Les interlocuteurs privilégiés de la DGRI sont les organismes nationaux de recherche et les partenaires nationaux associés à la comitologie nationale, avec un prisme national très fort (voire européen ou international). Pour la dimension territoriale, la DGRI privilégie le réseau des délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI) comme principal relais de communication, et n'a que très peu de contacts avec les établissements d'enseignement supérieur, les organismes nationaux en région et les recteurs.

Elle s'appuie pour cela sur le département de l'action régionale au sein du service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale (SITTAR), chargé de l'animation du réseau des DRARI, qui tient des réunions hebdomadaires avec les quatre membres du bureau de l'association des délégués.

Le rôle des DRARI auprès des rectorats est incarné différemment selon les régions notamment du fait de leur double rattachement au préfet de région et, depuis 2020²⁵, aux rectorats de région académique.

Bien que les recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation aient officiellement des responsabilités en matière de recherche et d'innovation, ils n'entretiennent aucun lien opérationnel avec la DGRI. Le service compétent du ministère (SITTAR) organise des dialogues de gestion annuels avec les DRARI, qui lui présentent un rapport d'activité, mais en l'absence des recteurs délégués.

La relation des délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation avec les recteurs délégués semble peu fluide. Certains DRARI indiquent ne rencontrer qu'une fois par trimestre le recteur délégué. Si leur fonction requiert une certaine autonomie – notamment en raison de leur forte présence auprès des acteurs de terrain (entreprises, laboratoires, etc.) et de l'équipe qui leur est directement rattachée –, la relation avec le recteur délégué apparaît insuffisamment institutionnalisée. Dans les faits, l'action de ces derniers se concentrent principalement sur l'enseignement supérieur, bien qu'ils soient censés superviser également la recherche et l'innovation.

Pour renforcer la déclinaison locale des politiques d'enseignement supérieur et de recherche, la Cour rappelle la recommandation qu'elle a formulé dans son rapport

²⁵ Décret n° 2020-1555 du 9 décembre 2020 relatif aux délégations régionales académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI).

susmentionné, intitulé *Universités et territoires*²⁶, visant à clarifier la place et le rôle des recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, et recommande de procéder également à cette clarification s'agissant du périmètre d'action des DRARI.

1.5 Un suivi interministériel et partenarial au fil de l'eau

Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche partage avec nombre d'autres ministères la tutelle d'ONR²⁷ et d'établissements d'enseignement supérieur, notamment ceux de l'agriculture (dix-sept établissements d'enseignement supérieur), de la culture (une centaine d'établissements) et de la transition écologique (six établissements). Ces ministères disposent pour la plupart de services spécifiques à l'enseignement supérieur et à la recherche²⁸.

La coordination des cotutelles par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avec les autres ministères concernés repose sur des mécanismes de concertation peu institutionnalisés. En l'absence de réunions régulières, la coordination est principalement assurée par le canal des préparations des séances des conseils d'administration des établissements concernés et de réunions informelles entre les directeurs généraux. Les directions se rencontrent également à l'occasion des réunions interministérielles (RIM), mais uniquement sur des sujets ponctuels.

Les compétences réglementaires de la DGESIP et de la DGRI affichent pourtant une ambition de coordination avec les autres ministères. Ainsi la DGESIP doit garantir « *aux niveaux national et territorial, la cohérence des politiques d'enseignement supérieur et de recherche* » et la DGRI piloter « *l'élaboration de la stratégie nationale de recherche, en étroite collaboration avec les ministères concernés et en impliquant l'ensemble des parties prenantes* »²⁹.

Malgré la mise en place par la DGRI de comités opérationnels interministériels de recherche (COMOP Recherche), réunissant l'ensemble des acteurs interministériels (SGPI notamment) et les opérateurs autour d'un sujet de recherche commun, la coordination des enjeux interministériels pour la recherche passe principalement par la comitologie de l'ANR et des investissements d'avenir, par grandes thématiques de recherche, et désormais par les agences de programmes (*cf. supra*).

²⁶ Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, janvier 2023.

²⁷ Pour le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA - ministères en charge de l'industrie, de l'énergie et de la défense), l'Inria (industrie), l'Inrae (agriculture), l'Inserm (santé), l'IRD (affaires étrangères), l'Institut national des études démographiques (Ined - affaires sociales), le BRGM (mines, environnement), le Cirad (agriculture), l'Ifremer (transition écologique).

²⁸ La direction de l'enseignement militaire supérieur (DEMS) pour le ministère des armées, la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) au ministère de l'agriculture, la délégation aux territoires, à la transmission et à la démocratie culturelle au ministère de la culture, dont il a été annoncé la transformation en quatrième direction générale chargée de l'enseignement et de la recherche (DGER) pour y centraliser l'exercice de la tutelle (auparavant, chaque direction métier exerçait la tutelle des opérateurs relevant de son champ - discours de la ministre en date du 21 janvier 2025).

²⁹ Décret n° 2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

De même, en dehors de la comitologie des investissements d'avenir, les relations entre la DGRI et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique sont peu institutionnalisées, malgré la prégnance des enjeux d'articulation entre recherche publique et recherche privée et de liens avec les entreprises sur les sujets d'innovation et de transfert technologique. Des échanges réguliers sont organisés avec le service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises de la DGE (sur les dispositifs France 2030 mais également, plus largement, sur les leviers à mobiliser pour renforcer la capacité d'innovation des entreprises : crédit d'impôt recherche (CIR), mobilité public-privé des chercheurs, articulation des dispositifs de soutien à la recherche partenariale, etc.).

Sur la plupart des politiques d'enseignement supérieur, chaque ministère mène ses propres politiques en matière de tutelle et de vie étudiante. Ainsi, le ministère de la culture a établi sa propre « stratégie ministérielle » d'enseignement supérieur pour la période 2024–2029. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas été associé à l'élaboration de cette stratégie (même s'il est indiqué qu'elle prend en considération un certain nombre de documents, dont la *stratégie ministérielle 2023-2027 de la recherche*). Le ministère de la culture établit également un état de l'enseignement supérieur et de la recherche, et dispose d'un observatoire distinct. Il vient par ailleurs de créer une quatrième direction générale de l'enseignement et de la recherche intégrant les sous-directions consacrées à la tutelle des écoles au sein de la direction générale des patrimoines et de l'architecture (DGPA) et de la direction générale de la création artistique (DGCA) » à la délégation générale aux territoires, à la transmission et à la démocratie culturelle (DG2TDC).

2 UNE GESTION À MODERNISER POUR PLUS DE PERFORMANCE ET DE CAPACITÉ DE PROSPECTIVE

2.1 Une insuffisante prise en compte des besoins métiers, notamment de ressources humaines

Un secrétariat général trop éloigné des besoins métiers

Les services du secrétariat général assurent les fonctions ressources du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques.

Les fonctions supports de l'administration centrale sont assurées par le service de l'action administrative et des moyens (SAAM) du secrétariat général. Ce service est responsable des achats, de la gestion du personnel (recrutement, carrière, formation, dialogue social, etc.), ainsi que de la logistique et du patrimoine immobilier de l'administration centrale.

Pour autant, des services dédiés aux affaires générales ont été créés auprès de la DGESIP en 2022 et de la DGRI en 2023 pour relayer les besoins des directions auprès du secrétariat général, fluidifier les échanges et structurer les modalités opérationnelles de coopération. Leur

rôle est principalement centré sur les ressources humains (*via* des unités de gestion des ressources humaines - UGARH), le budget de fonctionnement et la logistique. Ils coordonnent certains dossiers transversaux, telle la communication.

La répartition des missions et la coordination entre les services du secrétariat général et les services aux affaires générales n'a pas fait l'objet d'une procédure de clarification des responsabilités. Le manque de visibilité sur le fonctionnement et sur les délais de traitement alimente un sentiment d'opacité et le rôle des services aux affaires générales est parfois relégué à celui de « boîte aux lettres » chargée de transmettre et de suivre les demandes, sans réel pouvoir décisionnel. Une revue des tâches partagées pourrait être effectuée afin de déterminer un schéma de responsabilités clarifiant ce qui relève des tâches de premier niveau dévolues aux services aux affaires générales et instituant une fréquence régulière de réunions bilatérales.

Une gestion des ressources humaines dépourvue de stratégie

Dans ses pratiques actuelles, le secrétariat général du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne mène pas de politique stratégique en matière de gestion des ressources humaines. Il se consacre à la gestion des actes et au contrôle des effectifs plutôt qu'au pilotage de l'organisation des directions. Le service de l'action administrative et des moyens conduit une négociation annuelle du plafond d'emplois avec chaque direction, sans réflexion globale sur les effectifs cibles et l'organisation des services pour aligner les décisions avec les objectifs stratégiques de long terme.

L'évolution de l'organisation des deux directions n'a pas fait l'objet d'une réflexion globale depuis la réorganisation de 2009 et la création des services communs. Les effectifs théoriques de la DGESIP (380 ETP) et de la DGRI (216 ETP) sont restés stables depuis 2009, malgré des taux de vacance significatifs (10 % pour la DGRI et 18 % pour la DGESIP).

Un autre enjeu majeur pour les deux directions est d'anticiper un grand nombre de départs en retraite dans les années à venir. En effet, la DGESIP compte 16 % d'agents âgés de plus de 61 ans, tandis que la DGRI en recense 18 %. Face à une telle pyramide des âges, une stratégie de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est indispensable. La DGESIP fait partie des directions pilotes du ministère pour déployer une telle démarche.

Le secrétariat général pourrait développer ce rôle de prospective et accompagner les directions dans les transformations auxquelles elles font face. Cette mission est actuellement assurée de manière ponctuelle par les consultants internes du département de la modernisation, qui produisent des études et des recommandations, notamment sur l'organisation des services.

Une procédure de recrutement très centralisée

Les délais de recrutement actuels sont longs et préjudiciables, entraînant des désistements de candidats potentiels, un déficit d'image, des vacances de poste très longues et une surcharge de travail pour les équipes. Cette surcharge prolongée pèse sur ces dernières, alimentant un *turnover* en leur sein.

En l'absence de procédure de recrutement clairement définie par le secrétariat général, le service des affaires générales de la DGRI a pris l'initiative de mettre en forme une procédure détaillant la répartition des responsabilités avec le service de l'action administrative et des moyens. Cette pratique pourrait être étendue, avec des indicateurs de qualité et de suivi des délais pour objectiver les situations les plus critiques. En l'absence d'outil de pilotage partagé permettant de suivre l'avancement d'un recrutement, il n'est pas possible d'avoir un suivi

statistique global des délais, ce qui rend difficile toute évaluation objective et toute amélioration du processus.

Les délais de validation du secrétariat général alourdissent chaque étape du recrutement : décision sur le renouvellement de poste, rédaction et validation de la fiche de poste, puis publication par le service compétent, souvent postérieure au départ de l'agent. L'absence de grilles salariales indicatives rallonge la première simulation financière, qui prend en moyenne trois mois et demi. En cas de négociation, les validations successives (notamment par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel) allongent encore les délais. En incluant un mois pour la publication et le préavis du candidat, le recrutement d'un agent contractuel dure en moyenne sept mois et demi. La récente création d'un bureau du service de l'action administrative et des moyens en matière de recrutement des agents contractuels est une initiative qui devrait permettre de gérer plus efficacement ces procédures particulières.

La politique de recrutement des contractuels pourrait ainsi bénéficier d'une stratégie clairement définie, notamment pour les métiers en tension. Actuellement, la proportion de contractuels dans le ministère est conforme à la moyenne des administrations (18 %). Ce taux atteint 15 % à la DGRI et 22 % à la DGESIP. Il a considérablement augmenté à la DGESIP depuis 2021, où il atteignait 15 %.

2.2 Un déficit de stratégie numérique, un éclatement des projets

Une fonction numérique éclatée

Au sein des services communs de la DGESIP et de la DGRI, la sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques (SIES) comprend deux départements chargés du numérique : le département des systèmes d'information, qui développe les logiciels métiers et pilote la dématérialisation de procédures administratives, principalement en ayant recours à des prestataires, et le département « ingénierie de la donnée », qui développe en interne des projets de cartographies ou d'enquêtes (gestion et exploitation des données). Ce département a ainsi porté un projet, dénommé *ScanR*, pour recenser et cartographier les unités de recherche en utilisant des données ouvertes agrégées à partir de plusieurs sources. Avec le soutien d'une *startup*, ce projet a été développé en trois mois. Le service a également développé l'outil *Dialog*, interface entre les acteurs déconcentrés et le ministère et qui permet de créer des nouveaux modules en tant que de besoin.

La sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques assure la maîtrise d'œuvre et le développement de la majorité des projets numériques internes au ministère. Actuellement, le service déploie une soixantaine d'applications et d'outils numériques, auxquels s'ajoutent une dizaine d'interfaces gérées directement. Pour autant, de nombreux projets sont portés en dehors de cette sous-direction.

Le SIES ne constitue pas un service pleinement intégré au pilotage stratégique des directions générales et à leurs priorités métiers. Bien que cette sous-direction établisse un plan de charge annuel après concertation avec les services des deux directions générales, ce programme est souvent remanié pour intégrer des sujets émergents et urgents, rendant sa mise en œuvre difficile.

Les directions générales ont parfois privilégié des approches plus souples et réactives pour mener à bien des projets stratégiques. Cela a notamment été le cas pour *Parcoursup*, projet à forts enjeux, qui s'est constitué autour d'un dispositif créé en région puis étendu à la demande du ministère, et dont l'équipe s'est constituée en service à compétence nationale.

La DGRI a recours à la sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques³⁰ mais aussi à la direction du numérique rattachée au secrétariat général. Les projets numériques de la DGRI sont fortement externalisés et elle a recours à la direction du numérique pour jouer le rôle d'interface avec le prestataire (par exemple pour le système d'information pour le crédit d'impôt recherche ou pour celui des incubateurs *Incub'R*).

De nombreux services métiers de la DGESIP développent leur propre outil, en direct avec un prestataire externe ou en lien avec la direction du numérique. Par exemple, le département des formations du cycle licence assure la maîtrise d'ouvrage de l'application *CYCLADE* (gestion des examens) en coordination avec la direction générale de l'enseignement scolaire, la maîtrise d'œuvre étant assurée par la direction du numérique pour l'éducation. Le département des aides aux étudiants assure la maîtrise d'ouvrage d'*Aglaé* (gestion des bourses). La maîtrise d'œuvre, qui était auparavant gérée par la direction du numérique, a été transférée au Cnous.

Bien qu'il ne s'agisse pas de sa vocation première (elle a plutôt été créée pour l'élaboration de tableaux de bord), la mission d'appui au pilotage de la DGESIP emploie des techniciens experts en gestion de projets pour assurer un rôle d'intermédiaire entre les services métiers et la maîtrise d'œuvre. Au début de l'année 2025, une réorganisation a placé les techniciens experts en gestion de projets au sein des services métiers. Toutefois, leur rôle reste limité, du fait du plan de charge du département des systèmes d'information de la sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques, en situation de goulot d'étranglement.

L'enjeu de repenser l'organisation de la fonction numérique de manière stratégique a été retenu comme chantier transversal prioritaire dans le cadre de l'élaboration des projets de service des deux directions.

Une appropriation incomplète des enjeux de gestion des données

Le délégué à la protection des données est systématiquement consulté en amont, pendant la phase de conception d'un projet de développement interne susceptible de mobiliser des données à caractère personnel. On peut déplorer toutefois qu'en raison de la sensibilité des données, le module de remontée des signalements des violences sexuelles et sexistes alimenté par les établissements et les rectorats sur l'outil d'échange des données *Dialog*, ne puisse être utilisé par ces derniers comme un outil de suivi de leurs signalements.

³⁰ *ScanR*, *Curie Explore*, les outils de régulation sur l'expérimentation animale, *#Dialogue* (sous le nom Interactions) pour des remontées d'informations relatives aux infrastructures de recherche, aux chaires de professeur junior ou à la science ouverte ; l'application *Baromètre de la science ouverte*, les contrats de plan État-région, la coopération internationale, le répertoire des structures de recherche (dans l'attente du dispositif RNeST), développement de la plateforme IsLabel pour le suivi des structures de diffusion des technologies et *startups*.

L'administratrice des données, des algorithmes et des codes sources³¹ du ministère a produit une feuille de route pour les années 2021 à 2024, mais celle-ci semble peu connue des services. La plupart des services interrogés, opérateurs ou partenaires, ont déclaré ne pas avoir connaissance de l'existence de la fonction d'administrateur de données, ni de sa feuille de route. Cette fonction semble ainsi confidentielle, ce qui limite la portée de son action. L'administratrice des données est également chargée de piloter un réseau d'administrateurs de données des opérateurs du ministère. Cependant ce réseau ne compte aujourd'hui que 24 membres, soit un nombre très limité au regard de la centaine d'opérateurs qui dépendent du ministère.

L'incomplétude des outils de cartographie et de coordination des projets internes

La sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques est chargé d'assurer le suivi du comité de pilotage interne du numérique (COPIN), comité de suivi des différents projets informatiques concernant la DGESIP et la DGRI. Mais ce comité ne s'est encore jamais réuni.

Les « cadres de cohérence », élaborées en 2023 pour les schémas directeurs du numérique de la DGESIP et de la DGRI, permettaient de décrire les processus métiers, les données associées à chaque logiciel, les acteurs et le calendrier de réalisation de chaque projet numérique. Le SIES maintient la cartographie des systèmes d'information qu'il gère mais n'a pas de visibilité sur les systèmes d'information qu'il n'a pas créé. Il n'existe par ailleurs aucune cartographie stratégique des systèmes d'information à long terme. La démarche pour rationaliser le nombre de logiciels et améliorer la fiabilité des données semble également manquer d'une stratégie claire.

L'incomplétude des outils de cartographie des systèmes d'information ainsi que de procédures de gestion des projets (le SIES diligente une méthodologie de projets et une comitologie pour les projets qu'il gère), conduit à une multiplicité d'outils sans cohérence globale et à un enchevêtrement de projets. La sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques répertorie actuellement 40 outils informatiques en maintenance, mais cette liste ne semble pas exhaustive. Par exemple, des projets développés avec l'aide de la mission d'appui au pilotage, comme *Apogée*, ou par la direction du numérique pour l'éducation, tels qu'*Aglaé*, ne figurent pas dans cette liste. À ce jour, il n'existe pas de document centralisant l'ensemble des systèmes d'information maintenus pour le compte du ministère. La plupart de ces outils ont pour objectif de faciliter l'échange de données avec les établissements, tels qu'*ANNELIS* (référentiel des établissements d'enseignement supérieur intégrant des listes de diffusion), *QHANDI* (enquête sur les étudiants en situation de handicap), *SIREDO* (enquête sur les effectifs de doctorants), ou l'Enquête IP docteurs. Cette situation a conduit à la création de *Dialog*, un outil dédié à l'échange de données entre les différents acteurs concernés.

Des stratégies numériques à conforter

Le ministère produit une feuille de route pour la « *stratégie numérique de l'enseignement supérieur et de la recherche* ». À cet effet, un comité numérique pour la réussite étudiante et l'agilité des établissements (COREALE) a été créé en mai 2023, sous l'égide de la

³¹ La circulaire du Premier ministre n° 6264-SG du 27 avril 2021 prévoit l'établissement de la fonction d'administrateur des données, des algorithmes et des codes sources (AMDAC) au sein de chaque ministère. Sa mission est, notamment, de poursuivre l'installation des principes d'une gouvernance indispensable à une gestion efficace et responsable du patrimoine de données et de diffuser auprès des services du ministère et de ses opérateurs des recommandations concrètes permettant de simplifier les processus administratifs.

DGESIP, de la DGRI et de France Universités. Toutefois, les acteurs chargés de sa mise en œuvre opérationnelle ne sont pas clairement identifiés.

Sur un autre plan, il est à noter que le département des services et infrastructures numériques du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation de la DGRI porte un « comité services et infrastructures numériques » (COSIN) avec la DGESIP, la direction du numérique pour l'éducation, le réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche (GIP Renater), les cinq plus grands ONR, France universités et l'ANR. Ce comité a pour mission de mettre en cohérence les infrastructures numériques et services associés (réseau, traitement et stockage de données, calculs, écoresponsabilité du numérique). Il coordonne et optimise la création d'infrastructures mutualisées de calculs et pilote une stratégie visant au stockage souverain des données de recherche. Un de ses projets phares est la labellisation de *data centers* au niveau régional impliquant les régions et en lien avec le financement des projets de recherche à travers les contrats de plan État-Région (CPER) et le plan France 2030. Là aussi, l'insuffisance de moyens internes pour porter cette démarche doit être soulignée.

La DGRI a fait appel à un cabinet de conseil pour la rédaction du document d'orientations stratégiques du « comité services et infrastructures numériques » (COSIN), élaboré avec seulement cinq opérateurs, et qui a mobilisé deux consultants pendant cinq mois et demi, pour un coût de 321 000 €. Cette dépense paraît importante et sujette à interrogation au regard du travail accompli, d'autant que la mission réalisée relevait normalement du périmètre du service de la stratégie de la recherche et de l'innovation, dont la responsabilité est précisément de définir la stratégie en matière d'infrastructures numériques. Le document produit par le prestataire manquait de pertinence et de vision stratégique et a dû être remanié par les équipes de la DGRI.

2.3 L'absence de feuille de route stratégique unique ou harmonisée et de tableaux de bord uniformisés

À ce jour, la DGESIP et la DGRI ne disposent pas de documents stratégiques récents. Les feuilles de route ou annonces des ministres ne sauraient en tenir lieu.

En réponse à un questionnaire de la Cour, la DGRI a reconnu que le début de la période couverte par la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 avait été marquée par une dimension « *plus interministérielle* », notamment depuis 2022 et que « *les moyens dédiés aux stratégies nationales ont été obtenus au prix d'une certaine dilution de l'influence du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

Pour l'enseignement supérieur, le dernier document stratégique général date de septembre 2015. Il a pris la forme de « *propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur pour une société apprenante* », élaborées par le comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur. À la suite des assises nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche prévues par la loi du 22 juillet 2013, l'article L.123-1 du code de l'éducation a prévu « *l'élaboration, la révision tous les cinq ans* » et la mise en œuvre d'une « *stratégie nationale de l'enseignement supérieur* » définissant la « *programmation pluriannuelle des moyens* » ainsi que les « *principes de répartition des moyens entre les acteurs de l'enseignement supérieur* ». Cette stratégie devrait faire l'objet d'un

rapport biennal présenté au Parlement. Il n'existe pas non plus de document d'orientations stratégiques, ni de projets de direction élaborés par les deux directions générales. Le même constat vaut pour leurs services. Seules quelques sous-directions ont élaboré des notes internes d'orientation (par exemple, la sous-direction « territoires sociétés et savoirs » ou la sous-direction responsable de la réussite et de la vie étudiante).

En outre, la plupart des réunions des instances internes et externes de la DGESIP et de la DGRI ne font pas l'objet d'ordres du jour ni de comptes rendus. Ce n'est que depuis janvier 2025 que la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a mis en place un compte rendu de ses réunions de directions hebdomadaires. Une bonne pratique à généraliser serait la production de comptes rendus d'activité hebdomadaires à l'image de ceux établis par la sous-direction de la réussite et de la vie étudiante. Ces outils, lorsqu'ils sont diffusés aux agents, favorisent la transversalité et l'identification des travaux de chaque équipe en interne.

L'absence de tableaux de bord harmonisés nuit également au partage de connaissances et au pilotage des projets. Certaines équipes ont développé leurs propres outils de suivi d'indicateurs (par exemple, la sous-direction de la réussite et de la vie étudiante avec l'appui d'une cellule interne en charge des données). Mais ces outils restent isolés et ne peuvent être consolidés à l'échelle de la direction générale. Aucune des deux directions générales ne dispose d'un système d'information décisionnel ou même d'un tableau de bord regroupant des indicateurs clefs pour assurer le suivi des activités des services. Bien que ce projet figure dans la fiche de poste de la responsable de la mission d'appui au pilotage (MAP), il n'a pas encore été lancé. Un projet de système d'information décisionnel, initialement conçu pour les établissements (*SIROCO*) mais susceptible d'être déployé au niveau central, est en préparation. Cependant il n'a pas encore démarré.

2.4 Des études statistiques nombreuses et de qualité, un déficit de prospective et d'appui aux politiques publiques

Les missions d'études sont portées par les services communs à la DGESIP et à la DGRI.

Les deux départements d'études statistiques de l'enseignement supérieur et de la recherche (SIES) étaient auparavant rattachés à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du secrétariat général. Ils ont été intégrés en 2014 aux services communs et sont accrédités « service statistique ministériel ». Cependant, ce changement a eu pour effet de priver la DGESIP et la DGRI de la vision d'ensemble des sujets scolaires et de l'enseignement supérieur que leur offrait la DEPP. Ainsi, le suivi des cohortes, qui consistait à suivre les élèves depuis la maternelle jusqu'à la fin des études supérieures, a été abandonné pendant plusieurs années puis repris, entraînant une perte significative d'informations.

La sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques (SIES) dispose d'une importante base de données, notamment sur les étudiants. La programmation annuelle du SIES fait l'objet d'une concertation avec chaque service métier des deux directions pour déterminer les priorités, assurant ainsi la pertinence de ses productions. Elle demeure néanmoins indépendante et produit de nombreuses publications récurrentes, ce qui ne lui permet pas toujours d'intégrer dans son plan de charge des études identifiées comme prioritaires par

les directions générales pour le pilotage de leur activité. Cet écueil peut expliquer la création d'une mission d'appui au pilotage rattaché au DGESIP.

Des études sont également menées au sein du département des investissements d'avenir et de l'analyse territoriale, chargé notamment du suivi des classements internationaux (notes, tableaux et graphiques sur le positionnement et l'évolution des universités et de la France dans les classements de Shanghai général et thématiques, THE, Leiden, QS) et de l'élaboration des diagnostics territoriaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation dits STRATER, STRATOM publiés annuellement³².

Quel que soit l'intérêt de ces études qualitatives et quantitatives, les études prospectives sont rares. Le SIES diligente des études de projections des effectifs étudiants et des départs à la retraite. Il a également fourni une étude ponctuelle sur les bourses sur critères sociaux dans le cadre du projet de réforme de ces aides. La mission prospective a mené des études sur la micro certification des diplômes et sur les formations d'ingénieur. Le service des investissements d'avenir développe une fonction d'analyse et prospective sur les sujets PIA-France 2030

Le ministère ne dispose pas de services d'accompagnement pour anticiper les risques ou opportunités en matière d'enseignement supérieur et de recherche (risques sanitaires ou technologiques, intelligence artificielle, évolution démographique, attractivité de la France au regard des évolutions géopolitiques internationales, etc.). La montée en puissance des capacités de fiabilisation de l'intelligence artificielle soulève par ailleurs des questions quant au devenir de ces études et des modalités de leur réalisation (qui imposent la mobilisation significative de ressources humaines). La sous-direction des systèmes d'informations et des études statistiques gagnerait à engager des travaux communs avec la nouvelle « mission prospective » de la DGESIP et le service de la stratégie de la DGRI pour établir le lien entre l'analyse quantitative et les travaux qualitatifs et prospectifs³³.

Cette nouvelle « mission prospective » (MIP) a été mise en place en septembre 2023 auprès de la DGESIP, avec pour ambition de lui permettre d'anticiper les grandes évolutions et de proposer des ajustements des politiques publiques, de repérer des initiatives de terrain, d'analyser l'opportunité d'un essaimage et d'alerter la direction générale sur les risques et opportunités qui se présentent à elle.

³² Les STRATER / STRATOM dressent un panorama de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'échelle d'un territoire, avec des données statistiques, des cartes et des graphiques portant sur les effectifs d'étudiants, l'offre de formations, la vie étudiante, les regroupements et composantes, la structuration de la recherche et de l'innovation, les financements France 2030, etc. Le guide méthodologique publié en ligne met en évidence les limites de l'exercice : les données proviennent de l'exploitation de nombreuses sources mais la majeure partie datent de 2022, alors que les évolutions d'une année à l'autre sont parfois très importantes.

³³ Les modèles de type *Large Language Model* (LLM) ne sont pas utilisés dans les services statistiques ministériels français pour la production d'études statistiques. En revanche, le SIES utilise la production de codes de traitements statistiques, pour des analyses exploratoires et des auxiliaires à différentes étapes de production. De manière plus générique, la plupart des productions du SIES mobilisent des modèles numériques permettant de fournir une synthèse d'informations à partir d'une masse importante de données, *via* des traitements de bases de données, des méthodes d'apprentissage supervisé ou non supervisé, des méthodes économétriques éprouvées ou innovantes selon les besoins.

3 DES PROJETS D'INTÉRÊT PRIORITAIRE POUR LA NATION INSUFFISAMMENT PORTÉS

3.1 À la recherche de modalités de pilotage des projets émergents

La DGESIP et la DGRI paraissent souffrir d'une certaine difficulté à faire porter par leurs services des projets transversaux émergents. Le sentiment qui prédomine est celui d'un tâtonnement, avec des stratégies diverses qui sont adoptées successivement ou concomitamment.

C'est d'abord la fréquence du recours à l'appui de l'inspection générale qui est notable, y compris pour des sujets opérationnels³⁴. La demande de soutien de l'inspection générale est légitime en soi. Elle pose toutefois la question de la capacité d'appropriation et de mise en œuvre par l'administration centrale des multiples rapports d'inspection qui lui sont adressés.

La pratique consistant à créer des postes de conseillers experts ou de missions auprès de la direction générale peut être également relevée. En 2014, une mission « expertise et conseil » (MEC) a été créée auprès de la DGESIP afin de développer une fonction d'accompagnement des établissements vers l'autonomie³⁵ (consistant à recueillir et diffuser les bonnes pratiques, constituer une cellule interne de conseil stratégique auprès des équipes de gouvernance, développer des outils de pilotage, etc.). En parallèle de sa dissolution - transformation en mission prospective (MIP, cf. *supra*), une mission d'appui au pilotage (MAP) a été créée. Elle avait pour objet initial de renforcer la capacité de pilotage centralisé de la DGESIP, à la fois sur la conduite de projets structurants et transversaux (par exemple *FRESQ*) et sur la coordination des exercices interministériels (notamment en relation avec la direction interministérielle de la transformation publique). Au bout d'un an, le volet « pilotage de projets », qui a trouvé principalement à s'appliquer à *FRESQ* et *MonMaster*, a été intégré aux équipes projets, et le volet concernant le pilotage centralisé des politiques publiques a été abandonné³⁶.

Les conseillers scientifiques ou pédagogiques

À la DGRI, près de 40 % des effectifs sont mis à disposition, soit 119 personnes physiques. Ils sont très nombreux dans le service de la stratégie de la recherche et de l'innovation, qui assure le suivi des champs scientifiques et la représentation du ministère dans les instances relevant de ces champs, et la délégation aux affaires européennes et internationales, notamment pour assurer les fonctions de point de contact national dédiés à

³⁴ Réalisation des audits préalables au passage aux responsabilités et compétences élargies, expérimentation de l'acte II de l'autonomie, simplification de la recherche, groupe de travail sur le modèle économique pour les établissements d'enseignement supérieur, etc.

³⁵ Anciens présidents d'université, recteurs ou cadres supérieurs du secteur reconnus pour leurs compétences de gestion.

³⁶ Selon le ministère, cette « *expérimentation a produit indirectement des effets durables* » en termes de « *culture projet* » grâce aux séminaires et ateliers et de « *culture du pilotage* » notamment grâce au recrutement de *datas scientists*. Le ministère précise que la mission « *a aussi produit fin 2024 une cartographie des politiques publiques de l'enseignement supérieur et de la recherche et [qu']un travail a été entamé pour revisiter les indicateurs des futurs projets annuels de performance (PAP)* ».

l'accompagnement des établissements et opérateurs pour les appels à projets européens. De nombreux conseillers sont également rattachés à la direction générale³⁷.

À la DGESIP, les mises à disposition représentent 8 % de l'ensemble du personnel. À partir de juin 2024, les conseillers scientifiques de la DGESIP ont été rattachés aux services administratifs dont le champ d'action est le plus proche de la mission confiée. Ce rapprochement doit permettre une meilleure insertion dans l'administration et la diffusion d'une culture de projet.

Le recours aux experts mis à disposition doit être encadré et limité à l'acquisition d'une expertise et non constituer une solution par défaut, pour accélérer les procédures de recrutement, remplir des missions transversales ou permettre le suivi de projets émergents non assumés par les services. Par ailleurs, ces mises à disposition ne relèvent pas des plafonds budgétaires des emplois sous plafond, ce qui nuit à la lisibilité et au pilotage de la masse salariale réelle.

La question de l'évaluation financière des mesures nouvelles pose également difficulté, et notamment l'articulation avec les services supports. La direction des affaires financières est chargée de l'évaluation des mesures nouvelles transversales (chiffage des surcoûts énergétiques, des mesures nationales ayant un impact sur la masse salariale³⁸, etc.), en lien avec les directions concernées.

Il ressort des différents entretiens menés par la Cour que la phase amont d'élaboration de ces simulations est souvent menée sans mise en place préalable d'une comitologie *ad hoc*. Les directions métiers sont associées mais la réalisation de chiffrages en urgence peut compliquer ce processus. Cet exercice de coordination entre directions s'est ainsi révélé relativement complexe lors du chiffrage des mesures de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) pour la déclinaison de la projection décennale. *A contrario*, la direction des affaires financières pourrait être davantage associée en amont des circuits budgétaires décisionnels, afin de lui permettre de mieux appréhender les enjeux financiers et de s'articuler avec les directions métiers.

Selon les périodes, le recours à ces différentes modalités de portage de projet est fluctuant. En résulte une impression de tâtonnement et de difficulté à pérenniser une méthodologie, aucune de ces formules n'ayant réussi à permettre de sortir de la traditionnelle organisation en silos des deux directions générales.

Surtout, cette difficulté des services à assumer la direction de projets et à être à l'initiative de propositions conduit à en renvoyer la responsabilité sur les **directions générales, qui deviennent par défaut le réceptacle de la coordination de ces projets**, au détriment de

³⁷ Un envoyé spécial pour la science, la technologie et l'innovation auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des affaires étrangères, un coordinateur *Copernicus* et GEO, un coordinateur national de la science ouverte (ce qui pose un sujet d'articulation voire de redondance avec le département du service commun responsable de la diffusion des connaissances et de la documentation, sachant qu'il existe également à la DGRI un département chargé des relations entre science et société) et un coordinateur services et infrastructures numériques (voir *supra* la partie consacrée aux systèmes d'information).

³⁸ Ces évaluations sont réalisées *via* les systèmes d'information *OREMS* (pour les EPSCP) ou *India Rému* (paye à façon pour les universités). Les organismes nationaux de recherche ne sont pas aujourd'hui intégrés à *OREMS*, ce qui suppose que la direction des finances leur adresse des trames de simulation. Cela occasionne un temps de traitement supplémentaire, des risques d'erreurs liées aux saisies manuelles et d'erreurs d'interprétation des chiffres attendus. Une expérimentation est en cours avec l'Insermpour tester l'intégration à *OREMS*.

la supervision et de la vision de long terme, avec le risque qu'un sujet urgent en chasse un autre. Ce constat s'impose tout particulièrement lorsqu'il s'agit de sujets sensibles ou de communication de crise (pandémie de Covid 19, catastrophes naturelles telles le cyclone *Chido* à Mayotte, événements médiatiques relevant des sujets de laïcité, de liberté académique, de violences sexuelles ou sexistes, etc.).

3.2 Un fonctionnement « en silos » en dépit de services communs

Les échanges entre la DGESIP et la DGRI s'exercent principalement au niveau des directions générales (réunions hebdomadaires avec le ministre et/ou son cabinet) et par des groupes de travail *ad hoc* dans le cadre des grandes réformes (LPR, chantier simplification, volet recherche des COMP, etc.). D'autres modalités de coopération ponctuelle peuvent exister, notamment dans l'exercice du pouvoir de nomination (par exemple, propositions de nominations des membres du Conseil national des universités ou de personnalités qualifiées de l'ESR dans les instances de certains opérateurs).

Il existe relativement peu d'instances régulières de rencontres entre les agents des deux directions ou de supports de communication internes communs. Des comités de direction conjoints ont été organisés mensuellement entre 2022 et 2024, pour animer le collectif des chefs de service des deux directions générales. Suspendus fin 2024 à cause de l'instabilité gouvernementale et des changements de directeurs généraux, le ministère a annoncé leur réinstallation à partir du mois de mars 2025.

Des services communs en trompe-l'œil

Dans les faits, les services communs semblent avoir eu pour effet de concentrer la transversalité entre les deux directions à leur niveau : les chefs des services communs assistent aux réunions d'encadrement supérieur de chaque direction générale et assurent ainsi la circulation de l'information entre la DGESIP et la DGRI. Surtout, des relations régulières de travail ont été tissées entre, d'une part, les services communs et la DGRI et, d'autre part, les services communs et la DGESIP (sauf en ce qui concerne les investissements d'avenir, sur lesquels les deux directions ont été amenées à travailler en coopération directe et étroite et avec le support des services communs).

La constitution des services communs apparaît un peu factice, avec un rattachement de prédilection à chacune des directions :

- le service coordination de la stratégie entretient des relations de travail plus fluides avec la DGESIP (sauf en ce qui concerne les investissements d'avenir) ;
- la délégation aux affaires européennes et internationales, de par la nature même de ses missions de coopération scientifiques, entretient des liens plus étroits avec la DGRI, même si son action est relativement autonome, en raison de sollicitations nombreuses en direct du cabinet du ministre ou des autres ministères. Le périmètre des missions de cette direction pourrait également faire l'objet d'une revue pour en alléger la gestion et en évaluer la performance.

Ce sujet devrait figurer dans le projet de service de la DGESIP, en lien avec les travaux menés par la DGRI, avec possiblement une revue des missions de la DAEI et des évolutions de ses modes de fonctionnement.

La dimension « fourre-tout » du département « défis sociétaux »

La transversalité passe aussi par le recours aux services communs et notamment au département des « défis sociétaux et environnementaux », dont le champ d'intervention est très large - sans qu'il soit toujours aisé de définir s'il s'agit de polyvalence ou d'hétéroclisme.

Ce service tend à devenir le service référent des « référents » transversaux pour l'animation des groupes de travail et des réseaux d'acteurs et l'élaboration des plans d'actions ou feuilles de route ciblés sur une politique publique transversale, qu'il s'agisse de la promotion de la parité et de la lutte contre les discriminations ou de la transition écologique (plans d'action égalité, plan d'action national de lutte contre les violences sexistes et sexuelles et discriminations, feuille de route climat, etc.). Une feuille de route appelant au recentrage de son action a été élaborée par la sous-directrice mais elle s'inscrit dans la continuité de ce qui était déjà en place.

3.3 Un déficit de transversalité, des projets insuffisamment portés

Un certain nombre de sujets transversaux pourtant essentiels à la conduite des politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche souffrent d'un manque de portage par les services ou d'un manque de coordination interne entre les deux directions générales : l'attractivité pour les étudiants et enseignants chercheurs, l'intelligence artificielle, le contrôle et la régulation du secteur privé lucratif, la cybersécurité, etc.

Les sujets relatifs aux ressources humaines

Avant la réforme organisationnelle de 2021, les services communs comportaient un département chargé des « **stratégies de ressources humaines**, de la parité et de la lutte contre les discriminations », qui avait pour mission de définir les politiques d'attractivité de l'emploi et des carrières. Le périmètre d'intervention de ce département a été modifié pour le consacrer aux « défis sociétaux et environnementaux » (cf. *supra*). Dans les faits, seule l'animation du réseau des directeurs de ressources humaines a été transférée à la direction générale des ressources humaines du secrétariat général, sans le volet « stratégie ».

La définition d'une **politique d'emploi scientifique** est une mission réglementaire de la DGESIP et de la DGRI, en lien avec la direction générale des ressources humaines du secrétariat général (conformément au décret n° 2014-133 du 17 février 2014). La DGRH est chargée de la gestion des recrutements et des carrières des enseignants-chercheurs, de la politique et de la gestion prévisionnelle des recrutements des ministères, de la définition des lignes de gestion pour la carrière de ces personnels, de l'élaboration des projets statutaires et indemnitaires, de la politique de formation initiale et continue des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé, ainsi que du dialogue social.

Par ailleurs, la création récente d'une coordination de la **GPEC de la Nation** a permis d'accélérer la prise en compte des filières et métiers prioritaires dans les volets « offre de formation » des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) de première génération. Le sujet est piloté en mode projet, avec un comité de pilotage GPEC qui se réunit deux fois par mois sous la présidence du directeur général ou de son adjoint. Cette fonction a depuis été intégrée au département formation, emploi et insertion professionnelle, département pour lequel une réflexion est engagée sur la répartition des missions afin d'envisager le déploiement de moyens complémentaires sur ce sujet.

Pour autant, il n'existe aucun service ou instance spécifique permettant à la DGESIP et à la DGRI d'assumer l'intégralité des responsabilités définies réglementairement. En réponse à un questionnaire de la Cour, le ministère a toutefois indiqué que la réflexion nationale récemment lancée par le MESR dans le cadre de la clause de revoyure de la loi de programmation de la recherche (LPR), notamment pour anticiper les conséquences des nombreux départs en retraite prévus dans les cinq prochaines années, était conjointement pilotée par la DGRH, la DGESIP et la DGRI.

En matière de gestion des **ressources humaines des établissements d'enseignement supérieur**, le bilan est aussi celui d'un manque de coordination. Les constats dressés en novembre 2023 par l'inspection générale dans son rapport sur *Les fonctions « ressources humaines » dans l'enseignement supérieur et la recherche* semblent toujours d'actualité. Ce rapport préconise de mettre en place une instance de dialogue entre la DGRH, la DGESIP et les universités, chargée d'apporter des réponses opérationnelles aux difficultés de gestion des ressources humaines rencontrées de manière récurrente par les établissements.

Le département des défis sociétaux et environnementaux a conservé la mission de **coordination du doctorat**. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie pour la promotion du doctorat restent éclatées et relèvent de plusieurs services, à l'intersection de l'enseignement supérieur et de la recherche³⁹. Il est encore trop tôt pour savoir si le recrutement fin 2024 d'une conseillère scientifique chargée de coordonner les services en interne permettra d'assurer une vision transversale à la hauteur des enjeux de promotion et de développement du doctorat (formation et carrière, attractivité et fidélisation des meilleurs étudiants et jeunes chercheurs, études et prospectives, etc.).

La consolidation d'une stratégie de recherche

L'ancienne stratégie nationale de la recherche élaborée en concertation avec les acteurs scientifiques entre 2013 et 2015 n'a pas été reconduite. Il n'existe aucun document officiel permettant de donner une vision claire et synthétique des enjeux de la recherche. En lieu et place, une multiplicité de documents tiennent lieu de stratégie.

Les programmes et équipements prioritaires de recherche, adossés aux stratégies nationales d'accélération, servent de documents de référence, ainsi que la programmation des financements portés par l'ANR pour les appels à projets génériques. Les documents ou priorités définies dans le cadre de la comitologie des différentes générations de PIA puis de France 2030, mais aussi la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021

³⁹ Le département des formations des cycles master et doctorat et le département formation, emploi et insertion professionnelle à la DGESIP, le service de l'innovation, du transfert de technologie et de l'action régionale, le service de la performance, du financement et de la contractualisation à la DGRI, le département DGRH au service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche.

à 2030, contribuent aussi à définir les priorités de recherche. Pour certaines politiques publiques, les grands plans et stratégies nationales, notamment dans les domaines de la santé, de l'environnement ou en matière d'intelligence artificielle, contiennent également des priorités scientifiques. Enfin, les agences de programmes ont vocation à adresser à terme à l'État des recommandations de programmation de recherche sur les sujets à fort impact sociétal ou en termes de souveraineté, sur la base d'un travail de prospective et de veille.

Les enjeux de simplification de la recherche

Dans la lignée du rapport produit le 15 juin 2023 par la mission conduite par M. Philippe Gillet sur l'écosystème de la recherche et de l'innovation et avec l'appui de l'inspection générale, la DGRI s'est engagée dans une démarche de groupes de travail pour la simplification de la recherche. Cette démarche s'appuie sur une liste d'actions identifiées par les chercheurs, qui s'enrichit avec les remontées des sites expérimentateurs (facilitation de la liquidation des frais de mission, simplification des autorisations de cumuls d'activité des chercheurs, uniformisation de documents de référence, mise en place d'identifiants uniques et pérennes internationaux (PIDs), harmonisation entre les agences de financement, diffusion de bonnes pratiques financières, coordination des dialogues de gestion et de leur outillage entre les tutelles et les UMR, etc.).

L'intervention de la DGRI est d'autant plus légitime qu'elle seule peut animer et coordonner la coopération transversale sur les enjeux d'amélioration des conditions d'exercice de la recherche, pour faciliter les conditions de travail des chercheurs et le déploiement de nouveaux dispositifs.

CONCLUSION

L'enseignement supérieur et la recherche ont subi de profonds changements institutionnels, notamment sous l'effet de l'autonomie croissante des universités, du financement de la recherche par appels à projets, de l'approfondissement de la coopération européenne et de l'ouverture à la compétition internationale. Dans le même temps, les défis qui s'imposent à ce secteur ont été radicalement renouvelés : respect des libertés académiques, massification de l'enseignement supérieur et impact sur les attentes en matière de réussite et de vie étudiante, transformation numérique et intelligence artificielle, enjeux de souveraineté nationale, etc.

En regard, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) affichent une stabilité déconcertante de leur organisation et de l'exercice de leurs missions.

La DGESIP ne parvient pas à faire aboutir le processus d'autonomie des universités. La question de sa valeur ajoutée sur l'élaboration de certains actes réglementaires doit être posée. Elle n'assure pas l'équité du processus d'allocation des moyens⁴⁰, en l'absence de renouvellement du modèle économique et du fait d'une dichotomie ancrée entre l'exercice de la tutelle financière et le dialogue stratégique contractuel de performance.

La DGRI, quant à elle, a du mal à trouver sa place au sein du nouvel écosystème de la recherche, face à des opérateurs plus experts et à des agences de moyens en première ligne pour la définition des priorités financières. Elle consacre beaucoup de temps aux fonctions de représentation et de participation aux différents comités, sans parvenir à imprimer sa marque.

Malgré l'existence de services communs, les deux directions générales fonctionnent en silos et peinent à porter les sujets transversaux émergents. Dépourvues de prospective, d'outils de pilotage et d'une stratégie de ressources humaines à la hauteur des enjeux, elles peinent à refonder la priorisation de leur action. La rigidité institutionnelle semble avoir pris le pas sur la démarche de projet. Cette dernière étant peu portée par les services, ce sont les directions générales et le cabinet qui prennent en charge les sujets d'actualité, un sujet chassant l'autre, ce qui freine d'autant les dynamiques de changement structurelles.

Dépasser les logiques de gestion traditionnelles, renforcer la transversalité, s'engager dans un pilotage plus ferme et fondé sur des outils modernisés sont autant d'impératifs face aux défis nationaux auxquels ces administrations centrales doivent faire face.

⁴⁰ Dans son rapport susmentionné de janvier 2023 intitulé *Universités et territoires*, la Cour a recommandé de « repenser le dispositif » d'allocation des moyens pour le « rapprocher des enjeux et dynamiques des territoires ».