



Le 20 NOV. 2025

Le Premier président

à

Monsieur Sébastien Lecornu
Premier Ministre

Réf. : S2025-1591

Pièce jointe : copie pour information des observations définitives intitulées *La Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la Direction générale de la recherche et de l'innovation*

Objet : L'administration centrale de l'enseignement supérieur et de la recherche

En application des dispositions de l'article L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) et à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). Elle m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler votre attention sur les principales observations résultant de cette enquête, qui a débouché par ailleurs sur un relevé d'observations définitives, adressé ce jour aux deux directeurs généraux concernés et au secrétaire général du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, que je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint pour votre bonne information.

L'enquête réalisée par la Cour montre que la DGESIP et la DGRI sont ancrées dans des modes de fonctionnement anciens et n'ont pas, jusqu'à présent, su s'adapter aux défis qu'elles rencontrent :

- Embolisées par le poids de leurs missions réglementaires de tutelle et de représentation, elles ne parviennent pas à exercer un pilotage performant des opérateurs, qu'il s'agisse des universités ou des organismes nationaux de recherche (ONR), ce qui représente un risque élevé dans le contexte actuel des finances publiques ;
- Insuffisamment dotées en outils de pilotage et de prospective, dépourvues de stratégie de ressources humaines et freinées par une fragmentation de la fonction numérique, elles ne parviennent pas non plus à moderniser leur culture professionnelle ni à fonctionner en « mode projet » ;
- Fonctionnant « en silo » malgré l'existence de services communs, elles peinent à porter certains sujets émergents prioritaires pour la Nation, notamment en matière de souveraineté et d'attractivité.

La gravité des constats dressés est à différencier selon les directions, la DGRI apparaissant particulièrement affaiblie, notamment face à la montée en puissance du secrétariat général pour l'investissement (SGPI), de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et, désormais, des agences de programmes.

Dans le cadre de la contradiction du relevé d'observations provisoires, la DGRI et la DGESIP ont fait savoir à la Cour qu'elles partageaient les grandes lignes de son diagnostic. Elles ont souligné leur volonté de mettre en œuvre à brève échéance des projets de service concertés et collaboratifs, destinés à permettre un « passage à l'échelle en matière de diffusion de la méthode projet et de la culture de transversalité » (DGESIP) et à « faire évoluer [le] cœur de métier [de la DGRI] depuis le suivi des stratégies scientifiques nationales, vers le pilotage stratégique des établissements de recherche, quelle qu'en soit la nature et repenser ses interactions avec les autres ministères ».

Il faut saluer la lucidité et le volontarisme des deux nouveaux directeurs généraux, engagés dans une démarche de transformation.

Pour autant, ces projets ne peuvent suffire pour relever les défis actuels qui se présentent en matière d'enseignement supérieur et de recherche. En effet, la transformation de l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ne peut faire l'économie d'un **portage politique et interministériel**.

Elle ne peut en effet se limiter à une simple démarche de refonte de l'organisation interne, mais suppose un travail en profondeur de **remise à plat de la répartition des missions entre les différents acteurs du secteur, pour définir ce qui relève encore légitimement de l'échelon ministériel et adapter l'organisation en conséquence**.

1. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION FACE AU DÉMEMBREMENT DE SES COMPÉTENCES ET À L'ÉROSION DE SON CŒUR DE MÉTIER

Le périmètre d'intervention direct du MESR a été profondément modifié au cours des dernières années. À l'issue de chacune de ces évolutions, la direction générale de la recherche et de l'innovation a conservé un rôle de participation, de contribution ou de contrôle, mais de façon supplétive, voire marginale. Ainsi, le rôle de la DGRI apparaît-il en retrait, et il est difficile d'objectiver la portée réelle de son action.

Cette érosion progressive est tangible au sein de la direction. En réponse à un questionnaire de la Cour, la DGRI a indiqué 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 », 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 ».

Ce déplacement du centre de gravité de la politique de recherche est particulièrement prégnant depuis la mise en place des investissements d'avenir. 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, qui relève du SGPI, placé sous l'autorité du Premier ministre, ni des appels à projets sur financements extra budgétaires, portés par l'ANR. De surcroît, pour ce qui concerne le MESR, la coordination des

investissements d'avenir est assurée non par la DGRI mais par les services communs à la DGEIP et à la DGRI.

En apparence, la DGRI exerce la tutelle de l'ANR et le ministère participe à la gouvernance opérationnelle et stratégique prévue dans le cadre de France 2030.

Cependant, **la valeur ajoutée de la DGRI au sein de cette comitologie est difficile à évaluer**. Elle semble s'y épuiser, sans parvenir à objectiver ni valoriser ses interventions. Quels que soient le profil et la compétence des conseillers scientifiques experts mis à disposition de la DGRI, ceux-ci sont confrontés, notamment dans le cas de l'ANR et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), à des opérateurs qui disposent d'une administration en miroir de celle du service de la stratégie, de la recherche et de l'innovation de la DGRI et dont la légitimité scientifique est très forte. Les ONR bénéficient d'une forte asymétrie d'information et de leur proximité avec les unités scientifiques. Par ailleurs le rôle de la DGRI par rapport aux sept agences de programmes 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 sa sphère de compétence.

Cette asymétrie d'information entre la DGRI et les organismes nationaux de recherche a également des effets sur **l'exercice de la tutelle** par cette direction générale. En apparence, ce processus semble parvenu à maturité. Ainsi, la quinzaine d'organismes sous tutelle de la DGRI disposent désormais tous de contrats d'objectifs et de moyens. Toutefois, ce dialogue contractuel revêt **un caractère formel**. Ce sont en effet les organismes qui prennent largement en charge la production des documents contractuels et financiers, tandis que les décisions stratégiques relèvent de l'arbitrage politique, compte tenu des enjeux financiers, et se décident en-dehors de la tutelle. De surcroît, pour les opérateurs de recherche spécialisés (à l'exception notable de l'ANR et du CNRS), la cotutelle avec les ministères sectoriels est souvent très étroite. Enfin, le recours croissant aux appels à projets renforce l'autonomie financière des opérateurs de recherche et réduit d'autant la marge d'intervention directe du ministère.

Par ailleurs, il convient de relever que **la recherche universitaire constitue un angle mort** de la politique de recherche. La DGRI entretient peu de relations directes avec les établissements d'enseignement supérieur, y compris les universités intensives de recherche. En théorie, la recherche universitaire relève de la DGEIP au titre des moyens accordés aux universités (notamment s'agissant des postes d'enseignants chercheurs), mais cette dernière ne dispose pas de services ou de compétences spécifiques en matière de recherche. Force est de constater que, *de facto*, les universités n'ont pas de référent expert en matière de recherche au sein du ministère.

La DGRI est légitime à 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 partagés entre plusieurs opérateurs ou partenaires. Pour autant, elle n'a exercé jusqu'à présent qu'**une action marginale sur l'environnement de recherche**. Ainsi, à titre d'exemple, le rapport de la mission confiée à M. Philippe Gillet visant à renforcer et à simplifier l'écosystème national de la recherche a été publié en juin 2023, mais les groupes de travail relatifs à la « simplification de la recherche » n'ont été mis en place que dans le courant de 2025 par la DGRI.

La place de la DGRI est également **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, énergétique et numérique.

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, énergétique et numérique ne sont pas institutionnalisées, malgré l'importance 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. La DGRI entretient **peu de relations directes avec les entreprises**, d'où son retrait relatif sur les sujets de recherche privée.

S'agissant de la mise en œuvre de la politique de recherche, **l'ancrage territorial de la DGRI est très faible**. 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. 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. Il n'y a pas non plus de contacts organisés entre la DGRI et les recteurs de région académique.

Ainsi, la DGRI apparaît-elle relativement éloignée des réalités de terrain de la recherche, n'ayant que très peu de contacts avec les établissements d'enseignement supérieur, les organismes nationaux en région, les partenaires économiques et les services déconcentrés de l'État (à l'exception des DRARI).

2. UNE DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE AU DÉFI DE L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

La DGESIP n'assure pas, à ce stade, une fonction de pilotage pleinement effective sur les chantiers relevant de sa compétence.

En l'absence de modèle objectif d'allocation des moyens, la DGESIP a mené ces dernières années **une politique de contractualisation fluctuante**, qui freine le processus d'autonomisation des universités. Ainsi, les subventions pour charge de service public allouées aux établissements sont la résultante d'une sédimentation historique. Dans le contexte actuel des finances publiques, cela signifie une absence de marge de manœuvre financière et la fragilisation potentielle de la situation financière de certains établissements. On constate ainsi une décorrélation persistante entre l'exercice de la tutelle financière (détermination des moyens) et celui de la tutelle métier (fixation des objectifs contractuels de performance).

La nouvelle version des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), qui devrait intégrer à l'avenir l'ensemble de la subvention pour charge de service public, ne permettra pas de corriger pleinement ce déséquilibre. Elle repose en effet sur une logique d'évaluation de la performance à partir de la subvention existante, mais sans mécanisme de péréquation entre établissements.

Par ailleurs, la DGESIP apparaît encore aujourd'hui comme une **administration alourdie par le poids des actes de gestion**. Avec le processus d'autonomie des universités, le maintien de nombreux actes au niveau ministériel ne se justifie plus. Une partie des tâches de gestion, ainsi que de certains exercices réglementaires, pourrait ainsi être simplifiée, transférée aux universités dans le prolongement de la trajectoire d'autonomie (voire au réseau des œuvres universitaires pour ce qui relève des sujets de vie étudiante), ou être déconcentrée pour plus de proximité avec les acteurs du territoire – ce dernier point supposant que le

ministère accompagne ces derniers dans leur démarche de professionnalisation et de contrôle de la performance.

Historiquement très centralisée, la DGESIP s'appuie sur **le réseau déconcentré des rectorats, qui s'avère traditionnellement très orienté sur le secteur scolaire**. Pourtant, les nouvelles compétences des rectorats de région académique sont largement ancrées sur l'enseignement supérieur et la recherche et le partenariat afférent avec les régions. Certaines missions nouvelles leur sont dévolues (accompagnement *Parcoursup*, *Mon Master*, etc.). Depuis novembre 2019, sept recteurs délégués pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ont été installés. La Cour a appelé à de nombreuses reprises, notamment dans son rapport de janvier 2023 sur *Les universités et les territoires*¹, à clarifier le rôle des recteurs délégués. La question de la capacité d'action des rectorats en matière d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs moyens reste à examiner dans la perspective de la nouvelle vague de contractualisation (COMP) et d'une éventuelle déconcentration supplémentaire d'actes de gestion.

La DGESIP se caractérise également par une **insuffisance de capacité prospective**, pourtant cruciale pour, notamment, **anticiper les conséquences de l'évolution de la démographie étudiante et piloter l'emploi scientifique**. 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 ministère. Leur intégration en 2014 aux services communs a privé la DGESIP et la DGRI de la vision globale sur la continuité entre enseignements scolaire et supérieur que la DEPP leur offrait. Le suivi des cohortes, permettant d'examiner le parcours des élèves de la maternelle à la fin des études supérieures, a été interrompu pendant plusieurs années avant d'être repris, entraînant une perte significative d'informations. La richesse des informations dont dispose la SIES n'est pas suffisamment exploitée en lien avec les directions métiers dans une logique de stratégie et de prospective, notamment pour anticiper les sujets émergents. À cet égard, il est préoccupant de constater les difficultés d'anticipation des effets de l'évolution de la démographie étudiante (impact territorial différencié, implantations universitaires et adaptations des investissements immobiliers, marges de manœuvre financières) et de l'emploi scientifique, malgré la mise en place récente d'une démarche consacrée à la « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC) de la Nation.

Cette séparation du SIES et de la DEPP affaiblit aussi les interactions entre la DGESIP et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), alors même que la prise en compte **des enjeux d'orientation du scolaire vers le supérieur et d'accès à l'enseignement supérieur** (*continuum* de bac -3 à bac +3) nécessite un renforcement de leur coopération.

Enfin, il convient de renouveler **la dynamique de coopération avec le secrétariat général du ministère**. Une partie des fonctions ressources des deux directions (DGESIP et DGRI) relèvent du secrétariat général mutualisé avec les autres directions relevant des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la jeunesse et des sports, avec parfois des difficultés liées à la pesanteur des procédures de recrutement et à un manque de fluidité des relations de travail transversales. Par ailleurs, les deux directions développent de nouveaux systèmes d'information mais le portage des projets numériques est éclaté et peu efficient. La mise en place d'une véritable stratégie numérique supposerait de remettre à plat l'ensemble des chantiers engagés, de les prioriser et d'en professionnaliser le pilotage en remédiant à la dispersion actuelle des services chargés de leur déploiement.

¹ Cour des comptes, *Universités et territoires*, rapport public thématique, janvier 2023.

3. DES ENJEUX ÉMERGENTS ET STRUCTURANTS INSUFFISAMMENT INTÉGRÉS AU SEIN DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

La DGRI et la DGESIP souffrent d'un **déficit de lisibilité stratégique**. Elles ne sont plus suffisamment engagées dans un processus de définition et de mise en œuvre d'une stratégie de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans la configuration actuelle, elles ne parviennent pas à faire pleinement entendre leur voix ni à promouvoir efficacement cette stratégie au sein du concert interministériel. Elles rencontrent également des difficultés à la décliner sur le territoire, en raison du manque d'appui des réseaux déconcentrés, dont les missions demeurent mal définies.

Les deux directions générales manquent d'outils de pilotage, de tableaux de bord, mais aussi plus profondément d'une culture de la méthodologie de projet. Les services communs rattachés aux deux directions avaient pour ambition d'appuyer les équipes chargées de coordonner les stratégies et de mettre en place des outils d'études et numériques communs. Force est de constater que cette mutualisation n'a pas totalement satisfait les attentes : la transversalité peine à progresser dans une administration organisée « en silos » et se limite au dialogue entre les deux directeurs généraux et les cadres des services communs.

La DGESIP et la DGRI pâtissent d'une réelle difficulté à faire porter par leurs services des projets transversaux émergents. Elles ont ainsi recours à l'inspection générale ou à des conseillers scientifiques experts mis à disposition auprès d'elles pour porter de tels projets. Il en résulte que la conduite de ces projets souffre d'un certain tâtonnement, avec des stratégies diverses qui sont adoptées successivement ou concomitamment.

Bien plus, cette difficulté des services à assumer la direction de projets et à être à l'initiative de propositions conduit à en renvoyer la responsabilité aux directions générales, qui deviennent par défaut le réceptacle de la coordination de ces projets, au détriment de 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 que le cyclone *Chido* à Mayotte, événements médiatiques relevant des sujets de laïcité, de liberté académique, de violences sexuelles ou sexistes, etc.).

Certains sujets semblent enfin ne pas irriguer l'ensemble des services. C'est le cas notamment des **enjeux d'attractivité internationale et de souveraineté** propres à l'enseignement supérieur et à la recherche, dans un contexte international marqué par des défis tels que la cybersécurité, l'émergence de l'intelligence artificielle et le développement des technologies numériques de nouvelle génération.

§ § §

Au vu de ces constats, la seule réalisation de projets de service internes, quels que soient leur ambition et leur niveau de concertation, ne peut suffire à redonner sens à l'action de la DGESIP et de la DGRI. En effet, leur sphère d'intervention est à la fois imbriquée aux services du secrétariat général et aux autres directions du ministère, elle est intrinsèquement dépendante de la capacité de l'échelon déconcentré à territorialiser leur action, et conditionnée

au partage des missions avec l'échelon interministériel, les autres ministères et les principaux opérateurs.

Le scénario de la fusion, qui a pu être évoqué lors des auditions devant la Cour, ne constituerait pas une réponse suffisante et satisfaisante. La DGRI doit ainsi procéder à une revue de ses missions afin d'en envisager le transfert à l'échelon interministériel. Ce dernier s'impose en effet tant au vu des enjeux de souveraineté et d'attractivité que de la multiplicité du paysage partenarial. Quant à la DGESIP, la revue de ses missions doit permettre de recentrer son action sur les priorités stratégiques, au premier plan desquelles figure la refondation de la contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur et les opérateurs. Cette démarche doit aussi permettre de renforcer son intégration pleine et entière au ministère, et notamment le lien fonctionnel avec la DGESCO et les services du secrétariat général.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : au vu des enjeux de souveraineté, d'attractivité et de lisibilité du paysage partenarial, transférer les missions de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) à l'échelon interministériel.

Recommandation n°2 : procéder à une revue des missions de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour définir le niveau pertinent d'exercice de ses compétences : échelon interministériel, ministériel et déconcentré, opérateurs de l'État.

La mise en œuvre effective de cette démarche nécessite que les recommandations suivantes soient aussi rapidement suivies d'effet :

Recommandation n°3 : renforcer les capacités d'intervention de l'échelon déconcentré sur les politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche, en clarifiant la capacité d'action des recteurs délégués et en organisant le dialogue avec les collectivités territoriales.

Recommandation n°4 : refonder le dialogue contractuel selon des critères objectifs de performance pour sécuriser la trajectoire financière des opérateurs et consolider la place des universités dans le domaine de la recherche.

Recommandation n°5 : renforcer la capacité de projection prospective pour l'enseignement supérieur et la recherche et renforcer la coordination entre la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat dans leur domaine de compétence. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Pierre Moscovici

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/inshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).