L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION

Commission d'enquête
UNIVERSITÉS FRANÇAISES
ET EXCELLENCE ACADÉMIQUE

SÉNAT

# Universités : assumer l'excellence

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

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

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

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

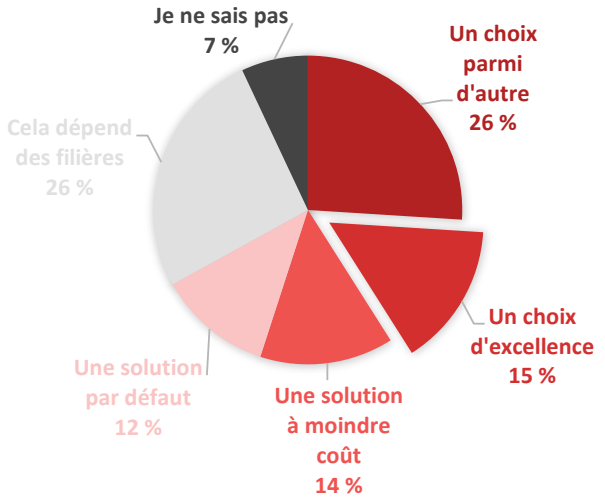
Au terme de ses travaux, la commission d'enquête formule dix recommandations principales, qui portent, vingt ans après la loi « LRU », l'ambition d'une refondation du modèle universitaire.

# I. Un recul tendanciel de l'excellence académique à l'université

## A. La faible valeur perçue des parcours universitaires fragilise leur position dans la formation de la jeunesse

**L'université, un choix de formation par défaut ou à moindre coût pour un Français sur quatre**

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




*Source : Sondage CSA pour la commission d'enquête*

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

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

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

> *« Je n'ai rencontré nulle part ailleurs le fait suivant : chez nous, les universités ne sont pas les établissements d'élite de l'enseignement supérieur. Dans tous les autres pays, elles sont prestigieuses. »*
>
> **Christine Musselin, lors de son audition par la commission d'enquête**

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

**Part des étudiants accueillis à l'université**

## B. La dégradation des indicateurs de l'excellence appelle un sursaut

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

> « *L'excellence se mesure à partir de la réussite des étudiants, de leur insertion durable dans l'emploi, de la qualité et du rayonnement de la recherche, de la capacité à attirer les esprits les plus prometteurs.* »
>
> **Philippe Baptiste, lors de son audition par la commission d'enquête**

### 1. Un échec étudiant massif, une insertion professionnelle contrastée

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

**47 %**

des étudiants inscrits en première année de licence générale en 2019 n'ont obtenu aucun diplôme cinq ans plus tard (***Source : Sies)***

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

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

### 2. Des positions en recul dans la compétition scientifique internationale

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

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

### 3. Un phénomène de fuite des cerveaux

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

# II. La mission impossible des universités

## A. Des politiques publiques qui ne priorisent pas l'excellence

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

> « *L'université est la seule institution à laquelle il est demandé à la fois d'ouvrir ses portes à l'entrée et d'être un pôle de recherche de niveau international à la sortie. C'est comme si l'on vous mettait sur la ligne de départ avec un vieux sac à dos bien lesté en vous demandant de gagner la course !* »
>
> **Laurent Batsch, lors de son audition par la commission d'enquête**

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

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

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

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

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

> *« Il est relativement faux de dire que l'université n'est pas sélective. Au contraire, elle est même, selon moi, très sélective ; mais elle est mal sélective, car elle sélectionne par l'échec*. »
>
> **Frédérique Vidal, lors de son audition par la commission d'enquête**

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

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

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

**L'université fragilisée par des dérives militantes**

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

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

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

## B. Un cadre de fonctionnement obsolète

### 1. Une insuffisante impulsion stratégique à tous les niveaux

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

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

### 2. Des établissements privés de leviers d'action essentiels

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

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

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

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

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

# Les principales recommandations

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

## Placer l'exigence académique au fondement de tous les parcours universitaires

1. **Renforcer l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur**, notamment en rendant effectives les 54 heures annuelles d'orientation au lycée et en renforçant la prise en compte des enseignements de spécialité dans l'orientation des lycéens

2. **Lever le tabou de la sélection à l'entrée en licence**, en mettant fin au droit d'accès des titulaires du baccalauréat à l'enseignement supérieur et en laissant aux universités la liberté de déterminer les conditions et modalités d'accès à toutes leurs formations

3. **Diversifier l'offre de formation post-bac ainsi que les voies d'accès aux parcours universitaires**, notamment en développant les filières professionnelles courtes, en proposant des formations propédeutiques aux candidats qui ne disposent pas des prérequis et en facilitant les parcours non linéaires

4. **Créer les conditions de la réussite dans le cycle de licence**, notamment en renforçant l'accompagnement des étudiants sur la base de tests de positionnement, en valorisant mieux la mission d'enseignement des enseignants-chercheurs et en renforçant le contrôle de l'assiduité

5. **Conforter la qualité des parcours de deuxième et troisième cycles**, en affirmant plus clairement le caractère sélectif de l'accès au master dans la loi et en intensifiant l'effort de revalorisation du doctorat

6. **Assumer un pilotage de l'accueil des étudiants internationaux au service de l'excellence**, notamment en réorientant l'accueil vers les filières prioritaires et les niveaux master et doctorat, en renforçant les exigences et les contrôles relatifs aux ressources et à la maîtrise du français et en rendant systématique le paiement des droits d'inscription différenciés pour les étudiants extracommunautaires

## Renforcer l'autonomie et les moyens des universités au service de l'excellence

7. **Augmenter les droits d'inscription au service d'une amélioration des conditions d'enseignement**, en les portant à 900 euros en licence et à 1 300 euros en master, tout en menant à bien la refonte des bourses sur critères sociaux et en garantissant une trajectoire constante et orientée à la hausse de la SCSP des établissements

8. **Opérer un véritable « *acte II* » de l'autonomie des universités** pour donner de nouvelles marges de manœuvre aux établissements dans la gestion de leurs ressources humaines, de leur offre de formation et de leur patrimoine immobilier

9. **Mettre en place un modèle de gouvernance tourné vers l'excellence**, notamment en resserrant la composition des conseils d'administration autour de membres extérieurs ou dépositaires d'une légitimité académique, en supprimant les compétences décisionnaires de la CFVU en matière de formation et d'évaluation et en revoyant la composition des collèges électoraux

10. **Mieux protéger le pluralisme à l'université**, en consacrant le principe de réserve institutionnelle des universités dans la loi et en portant à un tiers la part des membres du Conseil national des universités nommés par l'État

### POUR EN SAVOIR PLUS

- « Stratégie universitaire de l'État : fixer un cap, restaurer la confiance », rapport d'information n° 58 (2025-2026) de Laurence Garnier et Pierre-Antoine Levi, octobre 2025.

**Pierre OUZOULIAS**
Président
Hauts-de-Seine
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky

**Laurence GARNIER**
Rapporteure
Loire-Atlantique
Les Républicains

ce-universites@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr