



Le 12 mars 2021

Le Premier président

à

Monsieur Jean Castex

Premier Ministre

Réf. : S2021-0350

Objet : Le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)

Un contrôle des comptes et de la gestion du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a été réalisé pour la période 2014-2020, conformément aux dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières.

L'émergence d'une structure nationale d'évaluation a donné lieu à plusieurs décennies de tâtonnements. L'expérience de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), instituée en 2006, a été non conclusive. La loi du 22 juillet 2013¹ a créé le HCERES sous la forme d'une autorité administrative indépendante (AAI)³. Il est érigé en autorité publique indépendante (API) par la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020⁴.

D'indispensables efforts de rationalisation et une transformation du modèle économique et financier s'imposent avant l'acquisition de la personnalité morale en 2022. Après un an de vacance, la nouvelle présidence du Haut conseil doit mener à bien les changements nécessaires.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du code précité, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

¹ [Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche](#)

³ [Article L. 114-3-1 et suivants du code de la recherche, modifié par la loi du 22 juillet 2013](#)

⁴ [Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020](#) de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur

1 UN POSITIONNEMENT ET UNE ACTIVITÉ À RECONSIDÉRER

1.1 Une activité en quête de sens et coûteuse dans un environnement éclaté

Les rapports d'évaluation du Haut conseil ne jouissent pas, dans le milieu académique, d'une réputation à la hauteur de l'effort consenti. Menés sur la base de référentiels très normés et de procédures particulièrement longues, les travaux d'évaluation pèsent sur les établissements et plus encore, sur des unités de recherche déjà chargées en travaux non scientifiques. À titre d'exemple, l'évaluation de l'université d'Aix-Marseille a nécessité, en 2018, tous champs confondus, la production de 324 rapports. Le rythme quinquennal paraît inadapté, aux uns parce que trop rapproché, aux autres parce que trop long pour mesurer la trajectoire d'évolution d'une entité⁵. Il en résulte que les recommandations du Haut conseil font rarement l'objet d'un suivi.

Ne disposant pas d'une comptabilité analytique, le HCERES ne peut suivre avec précision les coûts induits par chaque évaluation. Cette carence ne permet pas de mesurer l'effort financier qu'entraînent les vagues d'évaluation. La Cour a calculé que, pour la vague E (2018-2019), 63 établissements ont été évalués pour un coût qui se situe dans une fourchette allant de 2,07 à 3,15 M€, soit environ de 33 000 € à 50 000 € environ par établissement. Quant aux 491 unités de recherche de la vague E, le coût global est estimé, par la Cour, à 5,4 M€, soit 11 000 € par structure de taille moyenne.

Le HCERES entretient une relation distendue avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). Les évaluations peinent à participer à l'élaboration ou à la mise à jour d'une politique nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le HCERES est également concurrencé, sur son propre terrain, par plusieurs organismes qui, comme la commission des titres d'ingénieur (CTI), la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG), ou la commission consultative nationale des IUT (CCN-IUT) sont chargés de mener, de manière périodique, un travail d'évaluation. Il serait souhaitable, comme la LPR l'y invite, qu'un travail d'harmonisation soit rapidement engagé sous l'égide du Haut Conseil.

1.2 Une méthodologie de l'évaluation à transformer

Le Code de l'éducation impose au HCERES un champ d'action particulièrement large : il couvre toutes les institutions relevant de l'enseignement supérieur et de la recherche. De fait, d'autres ministères, dont celui de la culture, de l'agriculture, de la défense ou encore de la santé le sollicitent, augmentant d'autant son périmètre d'intervention. L'inflation du nombre des rapports qui en résulte s'avère aujourd'hui intenable : pas moins de 5 185 rapports ont été produits entre 2017 et 2019 soit entre quatre et cinq par jour. Le ministère et le HCERES doivent désormais engager des évolutions de nature à rationaliser l'activité du Haut conseil et à rééquilibrer la granulométrie des évaluations.

Ainsi, l'évaluation des établissements pourrait être rendue plus efficace par l'intégration, au sein des comités d'experts, d'un représentant de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR). Par ailleurs, une réflexion devrait être menée dans le domaine de la recherche. Les évaluations standardisées et uniformes pour toutes les unités offrent l'illusion d'un traitement égalitaire qui n'est pas satisfaisant. Une voie différente pourrait être explorée, en distinguant les évaluations à portée nationale de celles menées à l'échelle d'un site.

⁵ Selon le sondage réalisé par la Cour, 85,7% des établissements interrogés sont favorables à un allègement du dispositif d'évaluation menée par le HCERES (Source : sondage SPHYNX, Cour des comptes, juillet 2020).

Il serait ainsi envisageable de réaliser annuellement une enquête nationale sur la production scientifique autour d'une thématique précise, choisie préalablement en accord avec le ministère. Menée par un panel d'experts internationalement reconnus, elle passerait en revue les différents laboratoires relevant du domaine concerné. Leur rapport, à portée stratégique, pourrait émettre une opinion par site et intégrerait des critères de parangonnage international.

De même, le HCERES pourrait jouer un rôle accru dans l'évaluation des entités créées dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA), et aller au-delà de celles réalisées jusqu'à présent pour les Instituts de recherche technologique (IRT) et les Institut de transition énergétique (ITE). L'expérimentation menée en 2021, en lien avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), pour l'évaluation de l'Idex de l'université de Bordeaux, est un exemple à suivre et à généraliser. Il renforce la dimension stratégique des évaluations portées par le Haut conseil.

A une échelle plus fine, et afin de respecter les exigences de la contractualisation, l'évaluation sur site pourrait être menée par des comités plus larges chargés d'évaluer des groupes d'unités de recherche ou des départements. Il faudrait également envisager l'instauration d'une forme de cotation des unités de recherche. Elle aurait l'avantage d'offrir des éléments de comparaison pertinents entre les entités évaluées.

Il est enfin nécessaire de mieux prendre en compte la problématique propre de l'intégrité scientifique. Cet objectif, assigné par le législateur dans le cadre de la LPR, nécessite un repositionnement clair et vigoureux de l'Office français de l'intégrité scientifique (OFIS) au sein du Haut conseil, pour l'heure sous intégré et trop peu employé pour exister vraiment.

1.3 La nécessité de lier évaluation et allocation des moyens

L'évaluation ne saurait rester dépourvue de conséquences. Dans de nombreux pays étrangers, il existe un lien étroit entre évaluation et affectation des moyens. En Italie, par exemple, l'*Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e Della Ricerca* (ANVUR) permet de répartir les fonds publics de l'enseignement supérieur et de la recherche selon les principes du mérite et de l'excellence. En Grande-Bretagne, le *Research England* est à la fois évaluateur et financeur des projets à haute valeur ajoutée, ou d'autres objectifs comme l'internationalisation de la recherche. À cette fin, il contrôle l'adéquation des projets financés avec les priorités nationales et les défis globaux et s'assure du bon usage des deniers publics alloués.

En France, le débat semble tranché depuis décembre 2020, puisque la LPR impose à l'État « *de tenir compte des résultats de l'évaluation pour déterminer les engagements financiers qu'il prend, le cas échéant, envers l'établissement dans le cadre du contrat pluriannuel* »⁶. Le nouveau dialogue de gestion, mené entre le MESRI et ses opérateurs dans le cadre de la négociation de leur contrat, peut y concourir. Il reste nécessaire d'élaborer un mode opératoire commun et transparent, afin de mesurer les conséquences concrètes que tire l'État de chaque évaluation. Il existe plusieurs scénarios méthodologiques qu'il reviendrait aux pouvoirs publics d'analyser. Ils doivent reposer sur deux principes. En premier lieu, les établissements et les laboratoires doivent être évalués en fonction de leurs objectifs et des résultats obtenus. En second lieu, la part d'allocation des moyens financiers, indexée sur l'évaluation des résultats obtenus, devrait faire partie de la subvention pour charge de service public. Le principe d'autonomie devrait en interdire le fléchage et laisser chaque établissement libre de son affectation. Un tel processus aiderait l'État dans l'élaboration de sa stratégie pour l'enseignement supérieur et la recherche.

⁶ [Article L 311-2 du code de la recherche.](#)

2 UN MODÈLE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER À REPENSER

2.1 Des dépenses en constante augmentation et des ressources propres modestes

Doté d'un budget de plus de 20 M€, le HCERES a vu ses moyens financiers progresser de près de 20 % depuis sa création. À la différence d'autres établissements soumis à la contrainte budgétaire, aucun effort de maîtrise de la dépense n'a réellement été entrepris depuis sa création. Entre 2014 et 2019, les effectifs des personnels techniques et administratifs ont progressé de 45 % et les dépenses de personnel de 40 %. Le HCERES a en outre recruté, sans offrir toutes les garanties de transparence, 3 788 collaborateurs extérieurs pour l'année 2019 (soit une progression de 14,7 % sur la période). La majorité des intervenants est indemnisée en contrepartie des évaluations réalisées quand d'autres, tels les conseillers scientifiques, sont en tout ou partie mis à disposition par leur établissement et bénéficient d'une indemnité annuelle d'un montant moyen de 9 200 €. Ce coût est alourdi par la compensation financière que le Haut conseil verse, *en sus*, aux établissements d'origine.

La gestion du Haut conseil suscite des interrogations, qu'il s'agisse de la dérive des frais de déplacement, en hausse de 15 % sur la période ou du généreux dispositif d'action sociale qui, bien que *sui generis*, s'ajoute à celui du ministère. Les procédures internes et le respect des dispositions réglementaires concernant les achats manquent de rigueur.

Le fonctionnement en silos des départements du Haut conseil est peu propice aux économies d'échelle. Deux d'entre eux, le département d'évaluation des établissements (DEE) et le département d'évaluation des coordinations territoriales (DECT), poursuivent les mêmes objectifs et mériteraient d'être fusionnés. Ce même cloisonnement a privé le haut conseil de toute valeur ajoutée dans l'intégration de l'observatoire des sciences et techniques (OST).

Les recettes propres du HCERES sont marginales. Celles tirées de l'activité internationale, présentées comme une manne potentielle à développer, ne couvrent que 5 % des dépenses générales de fonctionnement. En outre il est difficile de concevoir, dans un avenir proche, un accroissement de l'activité à l'étranger alors que la structure tend à s'épuiser face au nombre d'évaluations obligatoires sur le territoire français. La Cour encourage le Haut conseil à renforcer ses infrastructures numériques et généraliser la dématérialisation des procédures d'évaluation. Cette démarche pourrait être porteuse d'une réduction substantielle des coûts à terme, à condition de disposer d'une politique d'investissement maîtrisée.

2.2 Un financement qui ne doit plus peser exclusivement sur le MESRI

Le budget et l'équilibre économique de l'institution sont fondés sur le double principe de la gratuité de l'évaluation et du volume constant d'entités à évaluer. Ce cadre est obsolète. Non seulement la multiplication des évaluations remet en cause l'économie générale du HCERES, mais son mode de financement a atteint ses limites et doit être réformé. Le Haut conseil négocie chaque année son budget auprès du MESRI, son seul interlocuteur et unique bailleur de crédits. Or, bien qu'environ 30 % des établissements évalués relèvent d'autres ministères, aucune péréquation n'existe qui permettrait d'assurer une répartition équitable, en fonction des prestations fournies.

Les ressources propres comptent trop peu dans la structure de financement du Haut conseil. L'introduction d'une facturation systématique auprès des universités et autres structures constituerait un changement radical de son financement et le rapprocherait d'autres modèles existant en France⁷. Cette hypothèse raisonnable demanderait un grand effort de conviction. En effet, les établissements la rejettent majoritairement⁸.

⁷ Ainsi, la CTI disposait, en 2019, d'un budget de 1,1 M€, dont 77 % de ressources propres et 23 % de subvention du MESRI. Les contributions des écoles d'ingénieur constituent la majeure partie de ses ressources (environ 55 % des financements). Leur contribution annuelle représente 35 % de ses recettes et la facturation des évaluations 20 %. Les ressources issues de ses interventions à l'international représentent 20 % de ses ressources totales.

⁸ 88,6 % des répondants à l'enquête organisée par la Cour sont opposés à une facturation des évaluations réalisées par le HCERES (source : sondage Cour des comptes, juillet 2020).

Dans tous les cas, il convient de sortir d'une situation dans laquelle le HCERES est arrivé en limite de capacité. Les établissements vivent dans l'ignorance des coûts réels et le ministère subvient, en aveugle, aux besoins de tous. Cet objectif s'avère d'autant plus impérieux que l'acquisition de la personnalité morale, telle que décidée par la LPR, entraînera inévitablement de nombreuses dépenses nouvelles. La Cour constate que le législateur n'a pas disposé d'étude d'impact pour l'éclairer sur ce coût additionnel.

Au-delà de l'impératif d'une meilleure maîtrise de la dépense, le modèle économique du HCERES doit être redéfini. Cet objectif ne pourra être atteint sans que le Haut conseil ne remette en ordre sa gestion et son organisation. La conjonction de la nomination d'un nouveau président avec la mise en œuvre dès 2021 de la LPR, constitue une opportunité à saisir.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : limiter significativement le nombre d'évaluations conduites annuellement, par une refonte et une rationalisation, en particulier pour les unités de recherche, des méthodes et procédures employées ;

Recommandation n° 2 : prendre en compte les évaluations du HCERES dans le nouveau dialogue de gestion, en identifiant, pour chaque opérateur, selon une méthodologie transparente et adaptée, les conséquences à en tirer ;

Recommandation n° 3 : redéfinir un nouveau modèle économique et financier faisant participer l'ensemble des interlocuteurs du HCERES (ministères et autres entités d'évaluation) permettant de dégager davantage de ressources propres.

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 communication⁹.

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

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. 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.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).