

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES

Rapport public thématique

Janvier 2023



Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I L'université en France : des réalités territoriales diverses.....	21
I - Une carte universitaire structurée par des différenciations territoriales héritées de longue date et récemment accentuées par l'État	21
A - Le poids de l'histoire	21
B - Des différences entre générations d'universités inégalement corrigées par la puissance publique.....	23
C - Des disparités territoriales accentuées depuis dix ans.....	25
II - Une cartographie de l'enseignement supérieur public de plus en plus complexe.....	27
A - Des écarts accentués par l'évolution constante des statuts juridiques.....	27
B - Le titre « d'université » insuffisamment protégé	29
III - Penser et réguler la diversité des modèles d'université sur le territoire : une situation instable	31
A - Le débat sans fin autour de la catégorisation	31
B - Pour une régulation au plus près des missions de service public des universités sur le territoire.....	32
C - Un dispositif d'allocation des moyens à bout de souffle et déconnecté des réalités territoriales	38
Chapitre II Les enjeux territoriaux de l'université dans ses missions d'enseignement supérieur et de soutien à la vie étudiante.....	43
I - Les enjeux territoriaux et sociaux de l'accès à l'enseignement supérieur.....	43
II - La valeur ajoutée relative des sites délocalisés : l'exemple des antennes et des campus connectés	47
A - Les antennes universitaires et leurs étudiants	47
B - Les campus connectés : un coût important et une plus-value à confirmer	54

III - Un développement progressif des politiques de vie étudiante des universités	56
A - Une prise en compte hétérogène de la vie étudiante par les universités	56
B - Le pilotage de la vie étudiante par les universités : un horizon souhaitable mais un chemin incertain	59
Chapitre III Les universités face à leurs partenaires institutionnels : des relations à portée variable selon les territoires	65
I - Universités et collectivités territoriales : des relations renforcées mais en ordre dispersé	65
A - Une prise de conscience progressive par les collectivités territoriales du poids des universités	65
B - Des contributions financières importantes et dominées par les régions	67
C - L'implication des collectivités insuffisamment formalisée	69
II - Des niveaux d'intervention variables et obéissant à des finalités différentes	70
A - Des régions à conforter dans leur la mission de chefs de file territorial de l'enseignement supérieur	70
B - Des intercommunalités et des communes de plus en plus présentes en matière d'enseignement supérieur	74
C - Des départements occupant une place marginale dans la gestion de l'enseignement supérieur	76
III - Des liens avec la représentation académique à renforcer	77
Chapitre IV Les universités et le monde économique : une reconnaissance mutuelle malgré la persistance de freins	83
I - Une contribution des universités au développement économique de leur territoire à mieux évaluer	84
II - Les efforts des universités pour prendre en compte les enjeux économiques dans leur stratégie et leur offre de services	86
A - Une place croissante donnée aux représentants des entreprises dans les instances stratégiques des universités	86
B - La mise en place de dispositifs visant à faciliter les relations entre étudiants et entreprises	88
III - Une offre de formation à davantage orienter vers les attentes du monde économique	90
A - Les efforts déployés pour adapter l'offre de formation aux besoins du monde économique	90
B - Des freins persistants dans les réponses apportées par les universités aux attentes des acteurs économiques	93
Conclusion générale	97
Liste des abréviations	99
Annexes	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour 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, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

*

**

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

L'enquête universités et territoires a été notifiée au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ainsi qu'au ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; les présidents des CRC correspondant aux régions ciblées par l'enquête au titre de l'échantillonnage ont été informés, ainsi que le président de la quatrième chambre de la Cour. L'enquête a procédé par questionnaires auprès des différents ministères. En outre, l'ensemble des universités métropolitaines (hors Paris *intra-muros*, non intégrée dans le panel du fait de ses trop grandes spécificités) ont été destinataires d'un questionnaire, ainsi que trois ambassades pour les besoins de la comparaison européenne.

Les rapporteurs ont procédé à l'exploitation des précédents travaux de la Cour dans le cadre notamment des contrôles organiques d'universités et ont réalisé environ 200 entretiens permettant d'étayer les constats effectués. Le taux de réponses obtenu du questionnaire aux universités, 65%, et un sondage sur le volet attente des entreprises et insertion professionnelle des étudiants, auquel 409 d'entre elles ont répondu, assurent par ailleurs un ensemble de données statistiques exploitable. La contradiction a été menée auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'association des villes universitaires de France, de l'association des départements de France et de l'association des régions de France. Le président de France Universités a été auditionné.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 3 novembre 2022, par la troisième chambre, présidée par M. Meddah, président de chambre, composée de M. Rousselot, président de section, MM Guaino, Feller, Guibert, Mme Delétang, conseillers maîtres, M. Saint-Paul, conseiller maître en service extraordinaire, et, en tant que rapporteurs, M. Montarnal, conseiller maître, MM. Roux, Henin, Tronchet, conseillers référendaires en service extraordinaire, Mme Guillerm, vérificatrice, ainsi que, M. Bouvard, conseiller maître, contre-rapporteur.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Carine Camby, rapporteure générale du comité, M Gilles Andréani, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci, Mme Virginie Hamayon et M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre, MM. Christian Martin, Bernard Lejeune et Frédéric Advielle, Mmes Sophie Bergogne et Valérie Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Louis Gautier, Procureur général, a été consulté sur le rapport le 16 novembre 2022.

Le Premier président en a approuvé la publication le 26 janvier 2023.

*

**

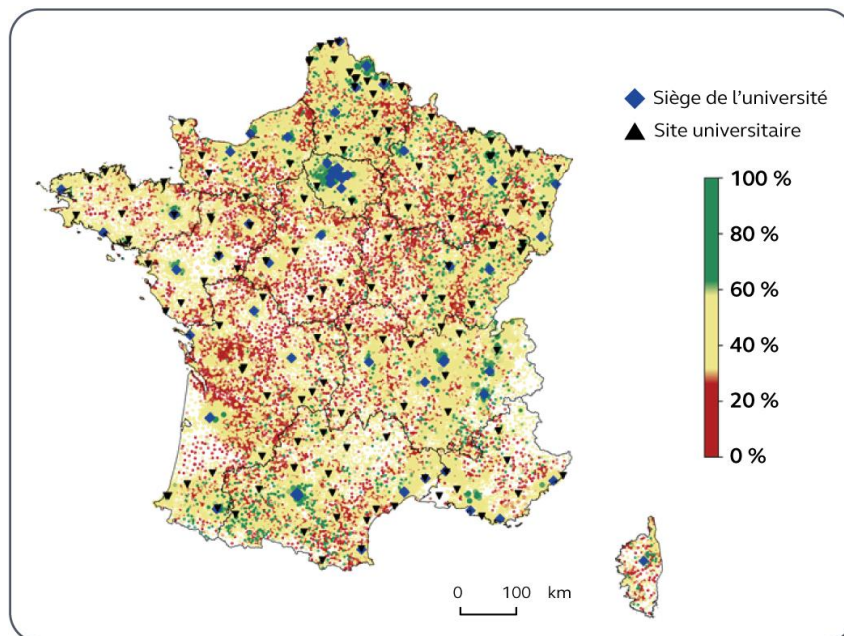
Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Si la France se caractérise par un bon taux de diplômés du supérieur chez les 25-34 ans (49,4 % contre 45,6 % en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE), sa répartition géographique montre qu'il subsiste encore des inégalités territoriales d'accès à l'enseignement supérieur. La carte ci-après permet en effet de constater que le taux de diplômés diminue à mesure que l'on s'éloigne des grandes villes. Le maillage territorial des sites de formations supérieures constitue donc un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire.

Carte n° 1 : taux de diplômés du supérieur par commune chez les plus de 25 – 34 ans en 2018 au regard des principaux sites universitaires de formation



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Insee

Cependant, l'origine sociale des étudiants reste la cause principale des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. En effet, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, 77 % des enfants de cadres, de professions intermédiaires ou d'indépendants étudient ou ont étudié dans le supérieur, contre 52 % des enfants d'ouvriers ou d'employés, soit 1,5 fois plus. Les origines sociale et géographique influencent aussi le choix de l'établissement et du cursus suivi après le baccalauréat. En effet, les étudiants d'origine sociale défavorisée privilégient les études courtes alors que les étudiants d'origine sociale plus favorisée se retrouvent davantage dans les grandes écoles. Avec leur positionnement intermédiaire, les universités et les instituts universitaires technologiques favorisent un accès plus équitable aux études supérieures.

Des enjeux territoriaux dans les missions d'enseignement supérieur et de vie étudiante²

Pour remédier à ces inégalités persistantes, des antennes universitaires ont été ouvertes afin de rapprocher la formation des territoires. Au nombre de 150 environ, et accueillant à elles seules près de 91 000 étudiants (dont près d'un tiers en institut universitaire de technologie - IUT), elles assurent une mission de service public, principalement autour d'enseignements de premier cycle. Malgré les difficultés du ministère chargé de l'enseignement supérieur et des établissements eux-mêmes à chiffrer leur coût, faute de comptabilité analytique, l'enquête a permis d'estimer que celui-ci est comparable, voire inférieur, à celui des formations installées au sein des sites principaux. Le taux de réussite observé dans les antennes ne présente pas de différence majeure avec les universités mères ; en revanche, le taux de poursuite d'études en deuxième cycle est faible.

Les campus connectés constituent une autre réponse aux difficultés géographiques et sociales d'accès à l'enseignement supérieur. Leur succès paraît toutefois mitigé. Lancés en 2019, huit d'entre eux sur la centaine créée accueillent à ce jour plus de vingt étudiants, ce qui relativise l'intérêt de ce nouveau modèle et conduit parfois à un coût par étudiant exorbitant.

La lutte contre les inégalités se joue également dans l'accueil et l'assistance offerte aux étudiants, et certaines universités déploient des efforts importants pour mener une politique ambitieuse en la matière. La Cour a toutefois constaté de fortes disparités entre les établissements, faute

² Consciente des particularités de ces territoires, la Cour a décidé d'exclure l'enseignement supérieur de Paris et des territoires d'outre-mer de ce rapport. Ceux-ci pourront faire l'objet de publications spécifiques dans des travaux futurs.

d'une définition précise du concept de vie étudiante, qui se traduit entre autres par la difficulté d'établir des schémas directeurs afin de la développer. Les interventions demeurent dispersées, et mettent en scène de nombreux acteurs avec lesquels les établissements universitaires doivent travailler, en particulier les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous). La coordination des Crous et des universités, notamment dans les domaines du logement et de la restauration, n'est pas satisfaisante sur l'ensemble des sites. Renforcer la responsabilité des universités en matière de vie étudiante offrirait des leviers plus nombreux pour améliorer cette situation, mais l'hypothèse d'un rapprochement administratif entre les Crous et les universités est rejetée par une majorité d'universités.

La nécessité de prendre en compte l'hétérogénéité des universités pour assurer leur pilotage

La carte actuelle des universités françaises est le fruit de quatre générations de créations ou de réorganisations qui ont chacune conduit à des établissements aux caractéristiques propres. Aujourd'hui, des fractures évidentes apparaissent entre des établissements partageant la dénomination « d'université », mais qui n'ont plus rien de comparable les uns avec les autres. Certaines universités conduisent une recherche de premier ordre au niveau mondial et orientent leurs formations dans cette optique, alors que d'autres assurent une part plus importante de premier cycle et concentrent leurs forces de recherche sur quelques disciplines, faute de pouvoir bénéficier des financements par appels à projets. Ces vingt dernières années, les différences entre les établissements se sont également accentuées sous l'effet de transformations juridiques (autonomisation des universités puis apparition d'établissements expérimentaux actant une disparition du caractère unique du statut d'université) et sous l'effet d'importants financements sélectifs contribuant à une différenciation des établissements d'enseignement supérieur (investissements d'avenir et plan campus). Les universités ont d'ailleurs entrepris de se classer elles-mêmes en se regroupant au sein d'associations dont les noms affichent l'ambition : « universités de recherche françaises », « universités de recherche et de formation » ou « petites et moyennes universités ». Par ailleurs, l'essor des établissements privés s'octroyant, en dépit du droit, le titre d'université ou délivrant des diplômes en théorie réservés aux établissements publics participe à la confusion.

La Cour a envisagé trois options afin d'assurer un meilleur pilotage d'établissements qui n'accueillent plus les mêmes profils d'étudiants, n'assurent plus les mêmes missions et ne bénéficient plus des mêmes financements :

1. L'option du *statut quo* n'est pas satisfaisante car elle fait courir le risque de voir s'accroître la fracture territoriale sans possibilité pour le ministère d'ajuster les moyens.
2. Le ministère pourrait s'appuyer sur une catégorisation des établissements fondée sur des critères objectifs, comme la part des étudiants en licence ou le montant des financements dédiés à la recherche, ce qui permettrait de corriger les écarts et d'effectuer un pilotage par grandes missions.
3. Le ministère pourrait enfin mettre en place un dialogue individualisé sur la base de contrats d'objectifs et de moyens négociés selon un cadre national au niveau des rectorats plus proches géographiquement des établissements. Cette solution présente l'avantage de pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque établissement et d'être plus conforme à la réalité complexe du paysage universitaire.

Des relations institutionnelles à portée variable selon les territoires

Les collectivités territoriales sont des alliées précieuses pour les universités, en raison des financements qu'elles leur accordent et d'une politique souvent volontariste. Les moyens versés chaque année, qui avoisinent 1,5 Md€, sont conséquents. Les régions, pourtant cheffes de file territoriales en matière d'enseignement supérieur depuis la loi NOTRe, mènent leurs propres politiques, sans pleinement assurer la bonne coordination avec les autres collectivités financeuses au sein du même territoire. Il existe trop peu d'instances permettant des échanges d'informations et la mise en œuvre d'actions communes à toutes les collectivités, ce qui entrave la mise en œuvre d'une stratégie cohérente et maîtrisée. Cette absence de coordination conduit à une répartition perfectible ainsi que, dans certaines situations, une dispersion des financements.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur peine, quant à lui, à associer les collectivités territoriales à l'exercice de contractualisation qu'il mène tous les cinq ans avec les universités, malgré les récentes dispositions de la loi de programmation de la recherche (LPR) qui l'invite à le faire. Acteur de premier plan dans le contrôle, les normes et

l'affectation des moyens, il doit aujourd'hui réformer son organisation pour exercer pleinement son rôle de stratège, afin de mieux prendre en compte les spécificités territoriales de chaque université. Pour l'heure, il oscille entre une déconcentration - récente - de la gestion des établissements au niveau académique et un pilotage qui demeure très concentré. Sur le terrain, la fonction de recteur délégué à l'enseignement supérieur, créée dans certaines académies de région depuis 2020 pour faciliter le dialogue avec les universités, s'installe pas à pas, mais sans missions clairement établies ni pleine délégation de la part des recteurs de région académique. Il paraît nécessaire de conforter cette fonction afin qu'elle puisse se déployer pleinement.

Une reconnaissance du monde de l'entreprise qui reste à construire

Les acteurs du monde économique s'affirment comme des interlocuteurs essentiels pour les universités. Elles les associent à leurs instances stratégiques ou les font participer à leurs conseils pédagogiques, en particulier en licence professionnelle et en master. La contribution des universités à l'emploi et au développement économique fait l'objet de premières évaluations dans le cadre d'études d'impact. Ces initiatives restent toutefois dispersées. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'a pas développé une approche et une méthodologie plus systématiques, à l'instar du Royaume-Uni. Celles-ci permettraient de calculer le retour sur investissement des dépenses en faveur de l'enseignement supérieur et pourraient constituer un élément décisif dans le cadre des négociations budgétaires menées avec le ministère chargé du budget.

On constate toutefois le maintien d'une perception mitigée de la part des chefs d'entreprise. Comme l'a montré un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'un grand nombre d'entre eux, une majorité souhaiterait être davantage associée à la définition des enseignements et être mieux informée sur l'offre de formation universitaire, encore estimée trop complexe et peu lisible. La plupart déplore également un manque de réactivité dans la construction et l'agrément des diplômes d'État. Cette dernière compétence relevant du ministère en charge de l'enseignement supérieur, des mesures pragmatiques pourraient être prises afin de gagner en rapidité dans les réponses apportées aux besoins évolutifs de l'économie en permettant aux échelons académiques d'intervenir dans des cas particuliers pour faciliter les ajustements de formation en cours d'agrément.

Récapitulatif des recommandations

1. Veiller au respect de l'usage du terme « université » conformément au code de l'éducation en définissant précisément les contours de l'appellation dans l'intérêt premier des étudiants (*MESR*) ;
2. Instituer un nouveau modèle d'allocation des moyens simplifié, reposant sur des critères mesurant l'activité de l'établissement, notamment la valeur ajoutée des formations dispensées, et prenant en compte son environnement territorial (*MESR*) ;
3. Reconnaître les antennes universitaires en proposant une définition officielle et instituer des dispositifs d'évaluation, notamment de connaissance des coûts et ressources, afin de mieux appréhender la dimension territoriale dans le calcul de la subvention pour charges de service public (*MESR*) ;
4. Établir sans délai un bilan de l'expérimentation des « campus connectés » prenant en compte le devenir des étudiants, les aspects financiers et en tirer les conclusions sur les perspectives d'évolution de l'ensemble des sites (*MESR*) ;
5. Réduire le périmètre géographique du schéma directeur de la vie étudiante au niveau de l'établissement, de l'agglomération ou du département (*MESR*) ;
6. Clarifier la place et le rôle des recteurs délégués à l'ESRI (*MESR*) ;
7. Définir, à l'instar des bonnes pratiques européennes, un cadre méthodologique commun afin d'apprécier les impacts économiques, sociaux et environnementaux des universités et de calculer le retour sur investissement de leur présence sur les territoires (*MESR*) ;
8. Lancer une expérimentation visant à permettre aux échelons académiques d'intervenir, entre les vagues de contractualisation, dans les procédures d'accréditation de diplômes afin de faciliter les ajustements des formations en cours d'agrément (*MESR*).

*
**

Ces recommandations pourraient être mises en œuvre au plus tard à la rentrée 2025.

Introduction

Le développement de l'enseignement supérieur sur le territoire français est le fruit d'une histoire ancienne faite d'hésitations. Il a entraîné des prises de positions fluctuantes, en particulier depuis l'adoption de la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) en 2007. De nombreuses difficultés demeurent pour trouver une doctrine stable, celle-ci hésitant entre garantir une offre de proximité sur l'ensemble du territoire, ou assumer les inégalités territoriales existantes dans l'offre universitaire. Le sujet est particulièrement sensible pour les familles qui, du fait du développement de la plateforme Parcoursup, se trouvent chaque année confrontées à une cascade de choix à faire, dans lesquels la considération géographique occupe, pour des raisons diverses, une place centrale. Celle-ci détermine en partie l'avenir de l'étudiant, son parcours dans le monde de l'enseignement supérieur et conditionne son insertion professionnelle.

Principales opératrices de l'enseignement supérieur, les universités occupent une place centrale dans ce questionnement. Leurs rapports avec leur environnement – qu'il s'agisse de l'apport des acteurs territoriaux à leur développement ou, en retour, de leur contribution au développement local – constituent un enjeu structurel majeur qui affecte profondément le système français de l'enseignement supérieur au moins depuis la fin du XIX^e siècle. Pour en faire un levier de progrès (social, économique, scientifique, etc.), les politiques publiques de l'éducation se sont efforcées de concilier deux impératifs : celui de la démocratisation de l'enseignement supérieur et de la diffusion des savoirs, ainsi que celui de la prise en compte des spécificités propres à chaque territoire. C'est la double mission qu'assigne le législateur au service public de l'enseignement supérieur dans le code de l'éducation avec pour objectif de contribuer « à l'attractivité et au rayonnement des territoires aux niveaux local, régional et national », tout en concourant au « développement et à la cohésion sociale du territoire national » (article L. 123-2).

Dans ce contexte, la notion de « territoire » recouvre plusieurs acceptions. Au sens administratif, le territoire de l'université peut s'entendre comme la maille de gestion sur laquelle s'exerce le pouvoir des services déconcentrés de l'État (région académique), d'une collectivité

territoriale (commune, département, région) ou bien d'un établissement public de coopération intercommunale (communauté d'agglomération, métropole, etc.). Analyser les rapports entre l'université et son territoire revient donc à cartographier les compétences en matière d'enseignement supérieur de chacun des acteurs politiques et administratifs (immobilier, vie étudiante, etc.) et à évaluer leur impact à l'échelle des territoires concernés, en ciblant par exemple certains dispositifs (comme les contrats de plan État-région).

Le territoire de l'enseignement supérieur peut également faire référence au tissu économique et social au sein duquel s'intègrent les universités, au-delà des découpages politiques et administratifs, c'est-à-dire l'ensemble des flux et des réseaux constitutifs d'écosystèmes locaux (bassins d'emplois, entreprises partenaires, etc.) et sources de multiples interactions intéressantes à évaluer à l'échelle d'un territoire donné (sociétés d'accélération du transfert de technologies, taxe d'apprentissage, thèses CIFRE, insertion professionnelle des étudiants, etc.). Le territoire fait plutôt écho ici à la notion géographique d'« espace vécu », qui peut recouper l'appartenance à une géographie politique et administrative mais peut aussi très bien en être indépendante. Dans cet esprit, les liens entre l'université et les territoires sont multiples, celle-ci pouvant ainsi être un pourvoyeur significatif d'emplois et de fonds publics qui viennent irriguer directement et indirectement le tissu local par la consommation. L'université attire également des personnels et des étudiants qui habitent, dépensent, travaillent et participent à la vie collective du territoire. L'enseignement supérieur forme des étudiants, dont une partie sera amenée à travailler dans une entreprise locale ou même à en créer une. Plus largement, la présence d'une université facilite l'installation dans son périmètre de cadres et d'activités économiques. Quant aux villes, qui doivent s'organiser en matière de logements ou de transports pour accueillir les étudiants et leur permettre de se déplacer, elles sont physiquement interdépendantes avec les universités.

Enfin, le territoire de l'université peut s'envisager en un sens plus restreint, en épousant les contours des bassins de recrutement des étudiants par des établissements confrontés, depuis la seconde moitié des années 80, à la massification des effectifs étudiants et à la problématique de l'augmentation de leurs capacités d'accueil. C'est d'ailleurs souvent pour répondre à cette nécessité de réguler les flux étudiants que les politiques publiques visant à articuler les universités avec leur territoire ont été déployées tout au long du XX^e siècle.

De cet enchevêtrement de définitions découle aujourd'hui un panorama complexe des liens existant entre les universités et leur territoire que ce rapport aborde d'abord par les questions statutaires³. Objet de nombreuses transformations récentes, les universités recouvrent aujourd'hui des réalités multiples avec pour conséquence de brouiller le paysage de l'enseignement supérieur (chapitre 1). Sur le territoire, le développement de sites délocalisés d'enseignement supérieur et la question de l'organisation de la vie étudiantes soulèvent des interrogations (chapitre 2). Les collectivités territoriales apportent des soutiens financiers importants alors que le ministère chargé de l'enseignement supérieur peine à intégrer le concept de territoire dans le pilotage de ses opérateurs. Il hésite toujours entre un centralisme administratif et une volonté de déconcentration inaboutie, faute d'une pleine confiance dans ses représentations académiques (chapitre 3). Les entreprises accompagnent pour leur part l'action des universités et leur offrent un soutien de plus en plus actif même si un déficit d'image demeure (chapitre 4).

³ Consciente des particularités de ces territoires, la Cour a décidé d'exclure l'enseignement supérieur de Paris et des territoires d'outre-mer de ce rapport. Ceux-ci pourront faire l'objet de publications spécifiques dans des travaux futurs.

Chapitre I

L'université en France : des réalités territoriales diverses

I - Une carte universitaire structurée par des différenciations territoriales héritées de longue date et récemment accentuées par l'État

A - Le poids de l'histoire

Quatre générations d'universités cohabitent au sein de la carte universitaire métropolitaine⁴.

La première génération des universités de l'époque républicaine procédait d'une volonté de maintenir l'activité universitaire dans les grandes villes. Il en résulta la création au début du XX^e siècle de 16 universités métropolitaines⁵ fondées sur un modèle pluridisciplinaire commun, quoique se différenciant déjà d'une université à l'autre par la création en leur sein d'instituts de recherche spécialisés (de chimie, de physique, d'agronomie, etc.), souvent en lien avec le tissu socioéconomique local. Ayant pour beaucoup d'entre elles été scindées en plusieurs entités juridiques après mai 68 (Lille 1, Lille 2, Lille 3 par exemple), elles ont été à nouveau réunifiées pour la plupart depuis les années 2010.

⁴ Hors Paris *intra-muros*.

⁵ Aix-Marseille, Besançon, Bordeaux, Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse.

La deuxième génération a été créée entre les années 60 et les années 80 en vue de répondre à l'explosion de la démographie étudiante et à la volonté de développer les universités dans des villes moyennes⁶ : cela a conduit à la création *ex-nihilo* d'universités dans des chefs-lieux de nouvelles académies (Nantes, Nice, Rouen), la transformation de centres de premiers cycles en universités de plein exercice (Metz, Angers, Chambéry), l'essaimage d'antennes universitaires, le développement de formations professionnalisantes courtes (section de techniciens du supérieur et institut universitaire de technologie). Ces nouvelles implantations universitaires n'ont pas toujours été, à quelques exceptions, accompagnées d'un développement corrélatif de la recherche. Une déconnexion progressive de la carte de l'enseignement supérieur de celle de la recherche s'est donc opérée, en partie corrigée par le rapprochement avec le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et la création, à partir des années 60, d'unités associées aux universités et aux écoles, préfiguratrices des unités mixtes de recherche (UMR) généralisées en 1995. Cette disparité entre les deux cartes relativise l'idée selon laquelle, historiquement, les universités ont toujours toutes joué le même rôle.

La troisième génération d'universités – dites « universités nouvelles » – a vu le jour dans les années 90-2000 dans des villes nouvelles⁷, principalement en Île-de-France et dans le Nord-Pas-de-Calais, à l'initiative du Plan « Université 2000 » (1990-1995) puis du plan « Université du 3^e millénaire » (U3M) (1999-2000), conçus à la fois pour décongestionner les grandes agglomérations et dans une logique de rééquilibrage territorial.

Les universités créées depuis les années 2010 par les politiques d'excellence, de regroupement et de fusion constituent une quatrième génération qui procède essentiellement d'opérations de redécoupages institutionnels et de relabellisation à partir d'établissements déjà existants. Leur cartographie, de ce fait, recouvre celle des générations précédentes, de sorte que, sur les 64 universités existantes aujourd'hui en France métropolitaine, il y a, pour celles issues de la première génération (à l'exemple de Lille), comme un retour à la case départ.

⁶ Amiens, Angers, Avignon, Brest, Corte, Chambéry, Haut-Rhin, Le Havre, Limoges, Le Mans, Metz, Nantes, Nice, Orléans, Pau, Perpignan, Reims, Rouen, Saint-Etienne, Toulon, Tours, Valenciennes, auxquelles il faut également ajouter les universités d'outre-mer (Antilles, Guyane et La Réunion).

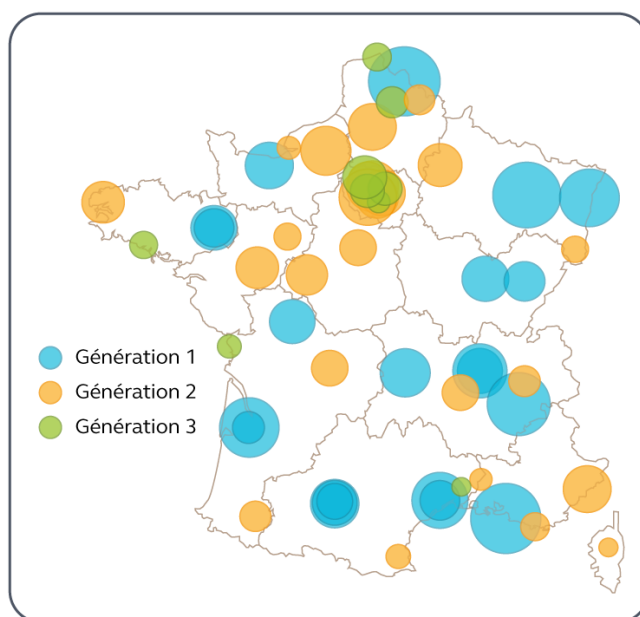
⁷ Artois, Bretagne-Sud, Cergy-Pontoise, Évry-Val-d'Essonne, Littoral Côte d'Opale, Marne-la-Vallée, La Rochelle, Versailles-Saint-Quentin, auxquelles on peut ajouter les créations plus tardives des universités de Nîmes, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie.

B - Des différences entre générations d'universités inégalement corrigées par la puissance publique

D'après les observations de la Cour, établies à partir des données disponibles du MESR, les universités héritières de la première génération et qui sont établies dans les grandes métropoles⁸ comptent des effectifs étudiants plus importants (35 000 étudiants en moyenne) que les universités de deuxième génération (20 000 étudiants) et de troisième génération (12 000 étudiants) (cf. carte n° 2). Elles accueillent la majorité des effectifs étudiants (57 %) ainsi que des néo-bacheliers inscrits à l'université (53 %). Elles possèdent également un bassin de recrutement plus élargi (37 % de leurs étudiants ont obtenu leur baccalauréat ailleurs que dans le département où siège l'université ou que dans un département limitrophe, contre 26,5 % des étudiants en moyenne dans les universités des deux autres générations). Elles concentrent en moyenne plus de bacheliers généraux (86 % de leurs effectifs) et plus d'étudiantes (62 % de leurs effectifs) que les autres (respectivement 79 % et 77 % de bacheliers généraux, et 57 % et 54 % d'étudiantes). Elles attirent la majorité des étudiants étrangers (57 % du total des étrangers accueillis dans les universités de France métropolitaine). Enfin, si la part des étudiants formés en master (34 % de leurs effectifs) et en doctorat (3,3 %) est similaire à celle des universités de deuxième génération (respectivement 30 % et 3,1 %), elle est nettement supérieure aux établissements de troisième génération (respectivement 23 % et 1,3 %).

⁸ Une métropole est un établissement public de coopération intercommunale formant un ensemble d'au moins 400 000 habitants. La France compte 22 métropoles qui correspondent aux plus grandes villes du pays.

Carte n° 2 : effectifs étudiants inscrits dans les universités françaises de métropole (2020-2021)



Source : Cour des comptes, d'après les données DataESR

Ces différenciations territoriales induites par l'appartenance à une génération plutôt qu'à une autre n'ont été que très peu corrigées par la puissance publique au fil du temps, voire ont été accentuées depuis une dizaine d'années.

D'après les données du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (Cneser), la Cour constate, par exemple, que la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée en moyenne par étudiant par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) aux universités pluridisciplinaires avec santé (UPavS) est plus élevée de 12 % pour celles des grandes métropoles de première génération que pour celles des villes moyennes de la deuxième génération. De façon incidente, le taux d'encadrement y est également supérieur (8,9 ETP⁹ contre 7,7 pour 100 étudiants). De même, la SCSP par étudiant allouée en moyenne aux universités pluridisciplinaires hors santé (UPhS) de deuxième génération est de 13 % supérieure à celle des UPhS de troisième génération, ce qui induit un moindre taux d'encadrement (9,1 ETP contre 7,9 ETP pour 100 étudiants).

⁹ Équivalent temps plein.

Les financements du Plan Campus (2008-2009), des initiatives d'excellence (I dex) et initiatives-science-innovation-territoire-économie (I-Site) à partir des années 2010, dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA), ont encore accentué les inégalités historiques. Sur les 19 projets initialement bénéficiaires de ces financements publics¹⁰, la Cour relève ainsi que plus de 80 % sont des établissements héritiers des universités métropolitaines de première génération et, à eux seuls, concentrent plus de 60 % du montant de ces financements du PIA, ce qui correspond d'ailleurs à la stratégie de ce dernier visant à concentrer les moyens sur quelques établissements.

C - Des disparités territoriales accentuées depuis dix ans

À la différence de ce qui s'observe dans des pays voisins, comme l'Allemagne ou l'Italie, le poids de la région-capitale en France, en dépit des corrections apportées par les universités créées à partir des années 1960-1970, reste une particularité majeure de la carte universitaire. D'après l'analyse des données du Cneser, la Cour constate ainsi que la SCSP par étudiant des universités pluridisciplinaires avec santé (UPavS) d'Île-de-France est en moyenne de 8 % supérieure à la moyenne des SCSP par étudiant allouée aux autres universités similaires sur le territoire, et de 21 % supérieure à la SCSP par étudiant allouée aux UPavS de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. De même, la SCSP par étudiant allouée aux universités de lettres et sciences humaines et sociales (ULSS) en Île-de-France est en moyenne de 12 % supérieure à la moyenne des SCSP par étudiant allouée aux autres universités similaires, et de 21,5 % supérieure à la SCSP par étudiant allouée à la seule ULSS de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

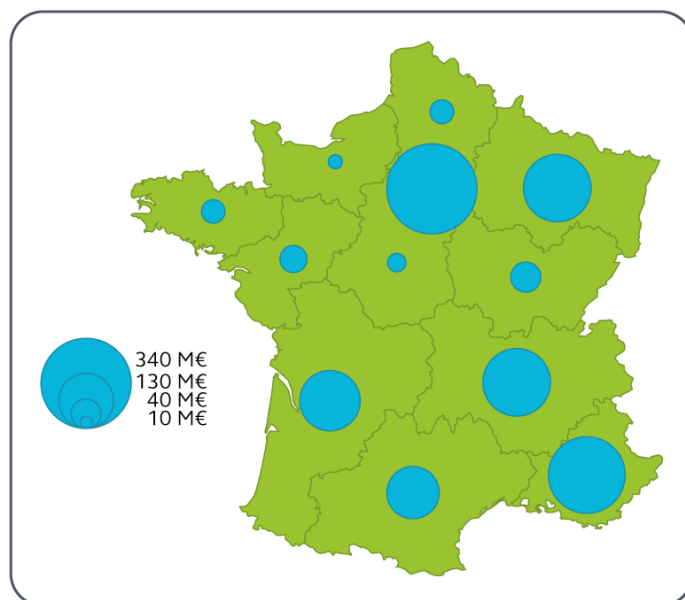
Les financements versés depuis 10 ans dans le cadre des investissements d'avenir ont profondément accentué cette dynamique (cf. carte n°3) : d'après les travaux de la Cour, entre 2011 et 2021, 91 % des crédits du PIA ont été alloués aux universités de six régions qui ne comptent pourtant que pour 70 % des effectifs nationaux d'enseignants-chercheurs titulaires¹¹. Parmi elles, quelques universités d'Île-de-France ont capté à elles seules 337 M€, soit 25 % du total des crédits alloués par le PIA aux universités de France métropolitaine, suivies par des universités des régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur (18 %), Auvergne-Rhône-Alpes (14,5 %), Grand Est (14,5 %), Nouvelle-Aquitaine (11 %) et Occitanie (8 %), laissant

¹⁰ Il n'en reste plus aujourd'hui que 17, les I dex de l'Université de Lyon et de l'Université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées n'ayant pas été renouvelées.

¹¹ Données DataESR.

aux universités des six autres régions de métropole en moyenne 1,5 % des crédits du PIA par région. Les différenciations de la cartographie des crédits de l'Agence nationale de la Recherche hors PIA sont encore plus marquées : les universités des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine, qui comptent 43 % des effectifs nationaux d'enseignants-chercheurs titulaires¹², ont bénéficié de 57 % des crédits versés en 2011 et 2021, contre seulement 5 % en moyenne par région pour les autres universités.

Carte n° 3 : répartition régionale des crédits cumulés du PIA obtenus par les universités françaises en M€ (2011-2021)



Source : Cour des comptes, d'après les données DataESR

¹² *Ibid.*

II - Une cartographie de l'enseignement supérieur public de plus en plus complexe

A - Des écarts accentués par l'évolution constante des statuts juridiques

Au-delà des inégalités liées à l'histoire, le paysage universitaire français a également été soumis depuis 20 ans à de nombreuses transformations juridiques qui, loin d'harmoniser les situations, ont contribué à creuser les écarts entre les établissements et à affaiblir le concept même d'université à l'échelle du territoire national.

Auparavant regroupées sous la bannière fédératrice de France Universités (ex-conférence des présidents d'université) depuis la création de celle-ci en 1971, les universités françaises ont longtemps été unifiées par un même statut d'établissement public que leur avait conféré la loi Faure du 12 novembre 1968 puis la loi Savary du 26 janvier 1984 sous le nom d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Depuis les années 2000 cependant, les universités ont été progressivement poussées à se différencier dans le cadre de dispositifs de politique publique prévus à cet effet, *via* des outils législatifs et réglementaires destinés à développer l'autonomie des établissements (loi liberté et responsabilité des universités (LRU) en 2007, loi enseignement supérieur et recherche (ESR) de 2013, loi pour la programmation de la recherche (LPR) en 2019) ou à favoriser la structuration de sites territoriaux.

Les politiques de site déployées en vue d'une plus grande coordination des établissements au sein d'un même territoire (pôles de recherche et d'enseignement supérieur en 2006, Plan Campus depuis 2008-2009, initiatives d'excellence depuis 2010, communautés d'universités et établissements en 2013, etc.) ont ainsi eu pour effet de faire émerger autant de systèmes particuliers auxquels on a donné le nom d'« université » et un statut d'établissement public¹³. Elles regroupent une multiplicité d'établissements aux personnalités juridiques emboîtées (universités au statut d'EPSCP, grands établissements, autres établissements publics, établissements privés) dont la lisibilité et la stabilité sont loin d'être assurées de façon équivalente d'un territoire à l'autre. La possibilité pour ces regroupements de se doter désormais du statut juridique d'établissement public expérimental (EPE) créé par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018, leur permet d'adopter à terme le statut de grand

¹³ Cf. Cour des comptes, *Initiatives d'excellence et politique de regroupement universitaire*, référé, juin 2018.

établissement. Les possibilités que ce statut ouvre par rapport à celui d'EPSCP (sélection des étudiants, frais d'inscription dérogatoires aux droits d'inscription nationaux, notamment) achève l'éclatement du concept unifié d'université. Le passage de l'université Paris-Dauphine au statut de grand établissement en 2004 et son intégration à la Conférence des grandes écoles en 2014 anticipaient le premier pas de ce mouvement. La situation juridique actuelle des universités, dont le tableau ci-après présente un instantané, est donc encore appelée à évoluer rapidement par une multiplication du nombre de grands établissements, à rebours de l'esprit de la loi relative à l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) de 2013 qui visait à en encadrer et à en limiter le développement. Cette variabilité permanente qui intervient dans de courts intervalles de temps rend la politique universitaire française difficile à suivre.

Tableau n° 1 : statuts juridiques des universités françaises de métropole au 1^{er} janvier 2022

<i>Statuts juridiques</i>	Nombre d'universités
<i>EPSCP</i>	49
<i>Grand établissement</i>	2
<i>Établissements publics expérimentaux</i>	13
Total	64

Source : Cour des Comptes, d'après les articles D. 711-1, D. 711-3 et D. 711-6-3 du code de l'éducation

En outre, la question se pose de savoir ce que seront, à court terme, les points communs entre une université établie sur le modèle de la loi « Savary » de 1984, un grand établissement baptisé « université » et un regroupement d'établissements publics et privés au statut de grand établissement auquel on donnera également le nom d' « université ». À tout le moins, le pilotage par l'État de la mission d'un service public de l'enseignement supérieur qui, d'un territoire à l'autre, ne sera plus de même nature, s'annonce complexe. La création des 41 « universités européennes », dont sont membres 32 établissements français (principalement des universités) et pour lesquelles la question de la structuration juridique est aujourd'hui posée¹⁴, ajoute encore à l'instabilité du paysage institutionnel.

¹⁴ L'avenir de l'initiative des "universités européennes". Les propositions de la CPU, 11 septembre 2020.

Alors que le MESR a réaffirmé sa volonté de maintenir l'unicité du concept d'université, force est de constater la difficulté dans laquelle il se trouve aujourd'hui à pouvoir en donner une définition précise et qui ne soit pas applicable à beaucoup d'autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés : « *une formation, une recherche et une innovation absolument liées et se nourrissant les unes les autres* »¹⁵.

B - Le titre « d'université » insuffisamment protégé

Des établissements privés utilisant, pour se désigner, le titre d'« universités », participent également de la confusion préjudiciable à la lisibilité du service public de l'enseignement supérieur sur le territoire. Pourtant, contrairement au principe établi par la loi du 18 mars 1880 et repris par le code de l'éducation, qui interdit explicitement aux établissements d'enseignement supérieur privés « *de prendre le titre d'universités* » sous peine d'amende¹⁶, plusieurs établissements utilisent ouvertement ce titre sans que la puissance publique ne réagisse. C'est ainsi le cas de l'« Université américaine de Paris » (« *The American University of Paris* ») et de la plupart des instituts catholiques (« Université catholique de Lille », « Université catholique de Lyon », « Université catholique de l'Ouest » à Angers), pour lesquels le MESR entretient d'ailleurs lui-même la confusion en utilisant l'appellation d'« université catholique » dans ses propres publications¹⁷ ou sur son site internet¹⁸. Des initiatives récentes comme « l'Université des métiers du nucléaire », créée en 2021 par les acteurs publics et privés de filière nucléaire française, ajoutent aux malentendus¹⁹. Dans sa réponse, le MESR reconnaît que des corrections s'imposent. À la suite des observations de la Cour, certaines ont d'ailleurs déjà eu lieu sur les différents sites du MESR, base de données en consultation publique et applications afin que l'appellation « université » ne soit plus associée à des établissements d'enseignement supérieur privé. Le MESR souligne toutefois les limites de cette règle en invoquant l'usage historique de cette appellation par certains établissements ou bien encore le fait que le code de l'éducation n'interdit pas les traductions en langue étrangère du mot « université ». Une meilleure définition de ce que doit

¹⁵ Réponse écrite de la DGESIP à la Cour, 19 avril 2022.

¹⁶ Article L. 731-14.

¹⁷ Voir par exemple la note 13.05 du SIES MESRI, *Les étudiants dans les instituts catholiques*, 29 juillet 2013.

¹⁸ « Université catholique de Lille », page d'information publiée sur le site du MESRI le 20 mai 2022, consulté le 1^{er} juin 2022.

¹⁹ « Création de l'Université des métiers du nucléaire », communiqué publié sur le site du groupe EDF, consulté le 26 juillet 2022.

recouvrir l'appellation « d'université » est sans doute nécessaire. La Cour rappelle cependant que la protection de cette appellation voulue par le législateur est un gage de qualité visant à la préserver de toute dérive dans l'intérêt du public étudiant.

Cette confusion dans les termes est par ailleurs alimentée par une pratique commune à certains de ces établissements qui, comme l'a constaté l'enquête de la Cour, contournent l'interdiction qui leur est faite de décerner des certificats portant le titre de baccalauréat, de licence ou de doctorat²⁰, en faisant bénéficier leurs étudiants en fin de cursus d'un diplôme national de licence ou de master délivré par une université publique de leur territoire dans le cadre d'un partenariat. C'est le cas, par exemple, de l'Institut catholique de Lyon, qui, par convention de partenariat signée avec l'Université de Lyon 2, permet depuis plusieurs dizaines d'années à ses étudiants de droit, de psychologie et de langues d'obtenir un diplôme national de licence et de master. La situation est semblable dans les Hauts-de-France dans le cadre d'un partenariat entre l'Institut catholique de Lille (ICL) et l'Université Polytechnique Hauts-de-France, à Valenciennes, alors même que l'ICL propose tous ses enseignements à Lille et aucun à Valenciennes. Cette particularité conduit, en outre, les instituts catholiques à participer à la concurrence entre universités publiques voire à l'attiser, en privilégiant de signer des conventions avec certaines universités plutôt qu'avec d'autres délivrant pourtant les mêmes diplômes au sein du même territoire.

Cette possibilité de conventionnement est certes bien prévue par le code de l'éducation, comme l'a rappelé le MESR dans sa réponse tout en soulignant que la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) pour les seuls établissements privés à but non lucratif concourant à des missions de service public est un instrument permettant déjà d'encadrer l'implantation des acteurs académiques privés sur un territoire dans un souci de complémentarité de l'offre de formation avec celle des établissements publics. Toutefois, la Cour relève les manquements à l'application effective de ces principes de collaboration puisqu'elle a constaté des situations de concurrence territoriale avérées et, sur un même territoire, une absence de concertation entre acteurs publics et privés. À tout le moins, la question du positionnement de ces établissements privés, dont le nombre d'étudiants ne cesse par ailleurs d'augmenter (+ 62 %, pour les instituts catholiques entre 2005 et 2017), doit être clairement posée en vue de clarifier la situation.

²⁰ Article L. 731-14.

III - Penser et réguler la diversité des modèles d'université sur le territoire : une situation instable

La catégorie d' « université » n'étant plus homogène, la puissance publique est aujourd'hui confrontée à la gestion d'une diversité qu'elle a de plus en plus de mal à réguler, faute de disposer des outils de catégorisation nécessaires pour le faire, notamment en vue de fixer les critères qui sont ceux de l'allocation des moyens aux établissements ou de suivre la pertinence de leurs différentes implantations territoriales.

A - Le débat sans fin autour de la catégorisation

La multiplication des associations en parallèle de France Universités est significative à cet égard. Sont ainsi apparues la coordination des universités de recherche intensive (CURIF) en 2008, aujourd'hui disparue et à laquelle s'est plus ou moins substituée en 2020 l'association loi 1901 des universités de recherche françaises (UDICE), de même qu'en 2013 le réseau des universités pluridisciplinaires hors santé (U3), suivi en 2014 par celle du réseau des petites et moyennes universités (PMU), puis en 2017, sous forme d'association loi 1901, l'alliance des universités de recherche et de formation (AUREF). Ces créations ont tout à la fois rendu visible l'éclatement du paysage universitaire et contribué à diffuser une nomenclature informelle et peu lisible pour les usagers du service public : « université de recherche intensive », « université de recherche et de formation », « petites et moyennes universités », « université de proximité », « université de territoire », « université territoriale d'excellence », etc. Il est à noter que certaines universités ne sont pas pour autant en état de se rattacher à l'une ou l'autre de ces catégories et associations.

Dans ce contexte, les acteurs ont eu tendance à se catégoriser eux-mêmes pour tenter de définir les repères que l'État ne leur offre plus et qui sont nécessaires à leur positionnement stratégique.

La diversité des expressions, dont témoignent les réponses apportées par les universités au questionnaire de la Cour, montre que cet exercice de catégorisation est porteur de la vision politique et stratégique des acteurs. Mais il ne s'agit pas d'une opération objective réalisée en vue de mesurer la capacité des établissements à répondre aux priorités de l'action publique et de permettre à l'État de les accompagner afin qu'ils puissent y satisfaire.

B - Pour une régulation au plus près des missions de service public des universités sur le territoire

À rebours d'une logique dérégulée du cas par cas, préjudiciable au déploiement équitable d'un service public de qualité sur l'ensemble du territoire national, la mise en place de nouveaux cadres de référence par l'État s'impose comme une nécessité.

Ce travail complexe ne saurait toutefois se limiter à reprendre d'emblée les catégories revendiquées par les acteurs, ni être tributaire des critères de différenciation utilisés depuis une quinzaine d'années, notamment dans le cadre des politiques d'excellence, comme la taille et la place de la recherche. Fonder la catégorisation sur ces seuls critères ne peut en effet qu'aboutir à des résultats attendus en faisant émerger des « très grandes », des « grandes », des « moyennes » et des « petites » universités, sans que cette distinction ne soit opérante pour évaluer la réalité de l'accomplissement des missions de service public des universités, par exemple en matière d'accessibilité à l'enseignement supérieur.

Dans cet esprit, les PIA ont constitué le seul marqueur de différenciation depuis de nombreuses années. Ils ont en effet produit *de facto* des catégories différenciées d'université en fonction du montant moyen des financements extra-budgétaires dont chacune d'entre elles a bénéficié de la part de la puissance publique entre 2011 et 2021. Sans surprise, cette catégorisation distingue quatre groupes homogènes d'universités (cf. tableau n° 2)²¹ : le groupe 1 rassemble les universités les plus richement dotées tandis que le groupe 4 celui des universités les moins dotées. Cette catégorisation fait également apparaître des distinctions par :

- la taille : environ 45 000 étudiants pour les universités du groupe 1, contre 11 000 étudiants pour les universités du groupe 4 ;
- le poids de la recherche : environ 130 unités de recherche et 4,9 % de doctorants dans les universités du groupe 1, contre 27 unités et 1,8 % de doctorants dans les universités du groupe 4 ;
- la place des premiers cycles : 52 % dans les universités du groupe 1, contre 77,8 % dans les universités du groupe 4 ;
- la SCSP moyenne et le taux d'encadrement : 6 739 € par étudiant et 8,8 ETP pour 100 étudiants pour les universités du groupe 1, contre

²¹ Voir en annexe n° 1 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** le détail des groupes ainsi constitués.

5 713 € par étudiant et 7,1 ETP pour 100 étudiants pour les universités du groupe 4 ;

- la composition sociale de la population étudiante : 22,8 % d'étudiants boursiers et 35,7 % d'étudiants très favorisés²² dans le groupe 1, contre 30,1 % de boursiers et 21,8 % de très favorisés dans le groupe 4 ;
- la part entre urbains et ruraux dans la population étudiante : 58,9 % d'étudiants issus d'une commune de plus de 200 000 habitants et 10,8 % d'étudiants ruraux dans le groupe 1, contre respectivement 32,6 % et 20,6 % dans le groupe 4 ;
- le niveau scolaire des étudiants admis à l'issue du baccalauréat : 34 % de mentions B ou TB dans le groupe 1, contre 18,5 % dans le groupe 4 ;
- le bassin de recrutement des étudiants ne résidant pas dans la commune de l'université : 195 km en moyenne pour les universités du groupe 1, contre 121 km en moyenne pour le groupe 4.

Cependant, une certaine homogénéité s'observe entre les établissements de ces différents groupes en matière de formation : les universités de chacun des groupes semblent en effet jouer en moyenne le même rôle sur leur territoire respectif au service de l'égalité d'accès à la formation supérieure (85 % à 86 % de leurs étudiants sont issus de la région de l'université), elles sont plutôt des lieux de formation de la classe moyenne et de la classe moyenne supérieure (40 à 45 % de leurs étudiants) et, nonobstant le recrutement sélectif de certains établissements, affichent un taux moyen de réussite en premier cycle similaire (autour de 65 % de passage en Licence 2 et 50 % de réussite en Licence).

²² À partir des professions et catégories socio-professionnelles (PCS) des parents, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale définit quatre grandes catégories : très favorisé, favorisé, assez défavorisé, défavorisé (voir aAnnexe n° 2 : pour la liste exhaustive).

Tableau n° 2 : catégorisation des universités au regard des financements PIA (2011-2021)²³

	GROUPE 1	GROUPE 2	GROUPE 3	GROUPE 4
<i>Nombre d'universités du groupe</i>	12	23	22	5
<i>Budget moyen PIA par univ. (en K€)</i>	29 706	2 903	496	32
<i>Nombre moyen de struct. de recherche</i>	130	56	36	27
<i>SCSP moy. par étudiant</i>	6 739 €	6 345 €	6 107 €	5 713 €
<i>ETP/100 étudiants</i>	8,8	8	7,8	7,1
<i>Nombre moyen d'étudiants</i>	45 841	28 096	20 833	11 702
<i>Effectifs étudiants Licence</i>	52,0 %	65,5 %	71,5 %	77,8 %
<i>Effectifs étudiants Master</i>	43,1 %	31,5 %	26,5 %	20,4 %
<i>Effectifs étudiants Doctorat</i>	4,9 %	3,0 %	2,0 %	1,8 %
<i>Taux de boursiers</i>	22,8 %	26,4 %	26,5 %	30,1 %
<i>PCS très favorisés</i>	35,7 %	28,7 %	25,8 %	21,8 %
<i>PCS favorisés</i>	13,3 %	14,3 %	14,6 %	14,1 %
<i>PCS assez défavorisés</i>	28,1 %	29,6 %	30,5 %	32,0 %
<i>PCS défavorisés</i>	17,8 %	21,6 %	23,4 %	25,9 %
<i>PCS non renseignés</i>	5,1 %	5,8 %	5,6 %	6,1 %
<i>Bacheliers généraux</i>	85,5 %	80,0 %	79,0 %	72,8 %
<i>Bacheliers pro. et techno.</i>	14,5 %	20,0 %	21,0 %	27,2 %
<i>Mention B ou plus au bac.</i>	34,1 %	25,2 %	21,6 %	18,5 %
<i>Bacheliers de la région</i>	85,7 %	84,9 %	86,7 %	86,1 %
<i>Distance moyenne de résidence des étudiants hors de la commune de l'université (en km)</i>	195	157	132	121
<i>Étudiants issus d'une commune rurale</i>	10,8 %	17,6 %	17,9 %	20,6 %
<i>Étudiants issus d'une commune urbaine inter. et dense</i>	68,1 %	63,1 %	64,6 %	64,9 %
<i>Étudiants issus d'une commune de plus de 200k hab.</i>	58,9 %	43,4 %	43,0 %	32,6 %
<i>Étud. issus d'une commune de - 20k à 200k hab.</i>	35,9 %	52,5 %	53,7 %	64,5 %
<i>Taux de passage en L2</i>	69,9 %	68,5 %	67,5 %	63,9 %
<i>Nbre de diplômés de Licence en 4 ans</i>	50,2 %	49,7 %	48,5 %	49,3 %

Source : Cour des Comptes, d'après les données DataESR, SISE et Parcoursup (PCS : professions et catégories sociales des parents)

²³ Le groupe 1 est constitué des universités ayant bénéficié de plus de 10 M€ de financements du PIA depuis 2011 ; le groupe 2 entre 1 et 9,9 M€ de financements du PIA ; le groupe 3 entre 100 000 € et 999 999 € de financements du PIA ; le groupe 4, moins de 100 000 €.

Il resterait désormais à déterminer si les grandes masses du PIA sont allées de préférence aux universités déjà les mieux dotées, et de renom scientifique, ou si c'est le PIA qui a permis l'amélioration significative de leurs résultats.

Cette première approche, pour instructive qu'elle soit, n'est cependant pas suffisante. En effet, si l'on considère à présent les missions de formation comme critère principal de catégorisation, en se concentrant par exemple sur la formation de premier cycle, des écarts apparaissent entre universités. Dans ce cadre, les groupes constitués ne sont plus les mêmes que dans la catégorisation précédente et les universités se répartissent cette fois en cinq groupes homogènes (cf. tableau suivant). Le groupe 1 rassemble les universités accueillant plus de 80 % d'étudiants en premier cycle (comme Avignon Université), tandis que dans les universités du groupe 5 la part des étudiants de premier cycle dans les effectifs est seulement de 40 % en moyenne (comme l'Université Claude Bernard Lyon 1).

En partant de cette distinction fondée sur la proportion d'étudiants en premier cycle, on observe que les écarts en matière de réussite étudiante entre les différents groupes sont bien plus importants que dans la catégorisation précédente. Les universités du groupe 1, qui concentrent les plus importants effectifs de licence, obtiennent un taux de passage en licence 2 de 57 % et un taux de réussite au diplôme de 39 %, alors que les universités du groupe 5, où les effectifs de licence sont moins nombreux, affichent un taux de passage en licence 2 de 81 % et un taux de réussite au diplôme de 61 %.

Tableau n° 3 : catégorisation des universités au regard de la proportion d'étudiants en premier cycle (2020-2021)²⁴

	GROUPE 1	GROUPE 2	GROUPE 3	GROUPE 4	GROUPE 5
<i>Nombre d'univ. du groupe</i>	5	19	20	14	4
<i>Effectifs étudiants Licence</i>	86,1 %	74,1 %	65,3 %	56,6 %	39,9 %
<i>Effectifs étudiants Master</i>	12,5 %	23,5 %	32,3 %	39,8 %	52,6 %
<i>Effectifs étudiants Doctorat</i>	1,4 %	2,5 %	2,3 %	3,6 %	7,5 %
<i>Nombre d'étudiants</i>	11 206	16 275	26 678	45 920	41 715
<i>Taux de passage en L2</i>	57 %	67 %	68 %	69 %	81 %
<i>Nombre de diplômés de Licence</i>	39 %	50 %	49 %	49 %	61 %
<i>Taux de boursiers</i>	32 %	29 %	25 %	24 %	18 %
<i>PCS très favorisés</i>	20 %	23 %	28 %	34 %	48 %
<i>PCS favorisés</i>	14 %	14 %	15 %	14 %	11 %
<i>PCS assez défavorisés</i>	32 %	32 %	30 %	28 %	23 %
<i>PCS défavorisés</i>	27 %	25 %	21 %	19 %	14 %
<i>PCS non renseignés</i>	7 %	6 %	5 %	5 %	4 %
<i>Bacheliers généraux</i>	71 %	75 %	81 %	85 %	91 %
<i>Bacheliers pro. et techno.</i>	29 %	25 %	19 %	15 %	9 %
<i>Mention B ou plus au bac.</i>	16 %	19 %	24 %	31 %	50 %
<i>Mention AB ou moins au bac.</i>	84 %	81 %	76 %	69 %	50 %
<i>Bacheliers de la région</i>	82 %	87 %	85 %	87 %	86 %
<i>Distance moyenne de résidence des étudiants hors de la commune de l'université (en km)</i>	110	139	149	169	226
<i>Étudiants issus d'une commune rurale</i>	16 %	19 %	19 %	13 %	5 %
<i>Étudiants issus d'une commune urbaine intermédiaire</i>	35 %	31 %	25 %	26 %	16 %
<i>Étudiants issus d'une commune urbaine dense</i>	38 %	35 %	36 %	41 %	51 %
<i>Etud. issus d'une commune de plus de 200k hab.</i>	49 %	38 %	40 %	53 %	73 %
<i>Étudiants issus d'une commune entre 20k et 200k hab.</i>	19 %	24 %	19 %	15 %	8 %
<i>Étudiants issus d'une commune de moins de 20k hab.</i>	30 %	35 %	37 %	27 %	13 %
<i>SCSP moy. par étudiant</i>	6 287 €	6 399 €	6 182 €	6 337 €	6 815 €
<i>ETP/100 étudiants</i>	8,0	8,1	7,8	8,3	9,0

Source : Cour des Comptes, d'après les données DataESR, SISE et Parcoursup

²⁴ Le groupe 1 est constitué des universités comptant plus de 80 % d'étudiants en premier cycle ; le groupe 2 entre 70 % et 79 % d'étudiants en premier cycle ; le groupe 3 entre 60 % et 69 % ; le groupe 4 entre 50 % et 59 % ; le groupe 5, moins de 50 %.

L'analyse de la composition sociale et scolaire des étudiants de ces différentes catégories explique pour partie cette différenciation : alors que le taux d'encadrement pour chaque groupe d'universités est relativement similaire (entre 8 et 9 ETP pour 100 étudiants), les universités du groupe 1 comptent davantage d'étudiants de catégories défavorisées (27 %), de boursiers (32 %), de bacheliers technologiques et professionnels (29 %) et peu d'étudiants ayant obtenu une mention B ou TB au baccalauréat (16 %), au contraire des universités du groupe 5 qui accueillent bien moins d'étudiants défavorisés (14 %), de boursiers (18 %), de bacheliers technologiques et professionnels (9 %), et dont la proportion d'étudiants ayant obtenu une mention B ou TB au baccalauréat est plus importante (50 %). En matière de formation en premier cycle, le paysage universitaire français est donc structuré autour de fortes différenciations sociales, lesquelles ne sont cependant visibles qu'à condition de retenir l'angle permettant de les voir. L'indicateur valeur ajoutée des formations, mis au point par le ministère, a mis en lumière²⁵ ces phénomènes, mais il n'est utilisé que de manière rétrospective et informative, et n'est pas retenu par la stratégie de l'État dans l'allocation des moyens.

En dépit des difficultés inhérentes au travail de catégorisation, il semble évident à l'aune de ces critères qu'il y a intérêt pour l'État à ne pas négliger cette question et à se doter des outils nécessaires à la régulation du paysage universitaire, en particulier pour l'allocation des moyens. Mise à part l'option consistant pour le législateur à décider de faire converger les établissements vers une nouvelle catégorie unifiée d'université, plusieurs possibilités se présentent dès lors pour la puissance publique.

La première option, qui est celle du *statu quo*, consisterait à figer la catégorisation des universités telle qu'elle est issue des politiques d'excellence et à poursuivre la dynamique de différenciation, au risque cependant d'accroître les fractures entre territoires et de consacrer un système universitaire à plusieurs vitesses.

La deuxième option consisterait, pour le MESR, à renouveler un travail de catégorisation des universités pour chaque priorité d'action publique, afin de permettre à l'État de situer les universités en fonction de chaque priorité et, le cas échéant, de corriger les écarts entre établissements d'une même catégorie pour un déploiement équitable du service public de l'enseignement supérieur. Cette deuxième voie présenterait toutefois le risque d'une importante complexité de gestion et, pour cette raison, ne paraît pas plus satisfaisante que la précédente.

²⁵ La notion de valeur ajoutée vise évaluer la performance d'une formation en corrigeant le taux de réussite au diplôme par plusieurs indicateurs socioéconomiques, comme l'origine sociale des publics étudiants.

La troisième option, enfin, consiste à mettre en place un modèle d'allocation des moyens individualisé, sous forme de contrats d'objectifs et de moyens, négocié par chaque établissement selon un cadre national de référence et au plus près des spécificités du territoire et des besoins de l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public. Plus conforme à la réalité du paysage universitaire actuel, cette troisième option impliquerait de repenser le dispositif, en vue de le rapprocher des enjeux et dynamiques des territoires et de mettre en valeur certaines priorités d'action publique, comme la valeur ajoutée de la formation dispensée au sein des établissements. Afin de lui donner toutes ses chances, cette option devrait reposer sur un dispositif déconcentré renforcé, la représentation académique demeurant, à ce jour, sous-utilisée (cf. chapitre 3). Une de ses conséquences directes serait de repenser le système tel qu'il existe actuellement.

C - Un dispositif d'allocation des moyens à bout de souffle et déconnecté des réalités territoriales

Outil central au cœur des relations entre l'État et les universités, l'allocation des moyens est la traduction concrète des orientations et de la stratégie de chacune d'entre elles. Le dispositif mis en place est donc censé apporter de la visibilité et doit se dérouler de manière transparente afin d'être parfaitement compris. L'objectif est loin d'être atteint actuellement. Très centralisé, ne prenant jamais en compte ni la qualité des formations dispensées, ni la pluralité des territoires occupés par les universités, en évolution permanente et progressivement complexifié, le système a fini par devenir illisible. Il s'appuie à la fois sur un modèle paramétrique ancien qui continue à être utilisé comme référence, dit « SYMPA »²⁶, et sur un dialogue individuel entre établissements, appelé « dialogue stratégique et de gestion » (ou DSG). À cela s'ajoutent des notifications spécifiques liées à la mise en place de la loi de programmation de la recherche (LPR).

²⁶ Le « Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité » (SYMPA), mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2009 à la suite du système San Remo, permettait de répartir les moyens (crédits et emplois) inscrits en loi de finances et alloués par l'État aux universités selon des critères qui étaient fonction de l'activité et de la performance de l'établissement. Il a cessé d'être utilisé par la DGESIP à partir de 2017.

Ce système hybride est justifié par le MESR comme étant le seul à même de positionner chaque établissement dans le temps (en prenant en compte l'évolution chronologique de sa situation) et dans l'espace (en comparant les établissements entre eux). Il a l'avantage d'intégrer un échange direct avec les établissements et de ne pas s'en tenir uniquement à un calcul mécanique et donc impersonnel. Pour autant, la discussion engendrée *via* le DSG se cantonne en réalité à négocier de faibles moyens supplémentaires (généralement quelques centaines de milliers d'euros sur des budgets de plusieurs millions)²⁷, alors qu'il requiert un investissement important des équipes des universités. Il s'agit donc plutôt d'un dialogue sur des objets particuliers, contraint par une dimension annuelle, avec pour finalité l'obtention de financements temporaires et ponctuels, complémentaires et non récurrents, mais paradoxalement chronophage. Le calendrier utilisé pour les dialogues, les arbitrages et la notification des moyens n'est pas synchrone avec la programmation politique et budgétaire que doit suivre chaque université. Les particularismes territoriaux ne constituent pas un paramètre décisionnel. Dans ce contexte, le DSG ne permet pas de soutenir une stratégie, nécessairement pluriannuelle et d'accompagner sa trajectoire financière. Il se contente de se superposer aux autres financements, que ce soit ceux du CPER ou obtenus grâce à des projets stratégiques structurants (de type PIA – Idex et I-Slité en particulier).

Ces limites du DSG illustrent les déficiences engendrées par la disparition d'un système d'allocation des moyens permettant de répondre aux besoins des universités liés au financement de leur masse salariale, à leur caractère souvent multisite et caractéristique de la diversité des bassins occupés, mais aussi à leurs besoins futurs de développement. À ce jour, la plupart d'entre elles dénoncent un financement récurrent insuffisant et qui ne tient aucun compte des contrats d'établissement, ni des évolutions des effectifs étudiants ou du glissement vieillesse-technicité (GVT), et encore moins du maillage territorial et des contributions des collectivités territoriales. Elles constatent également une absence de financement « à la performance » ou *a minima* prenant en compte les résultats de l'évaluation tel que prévu par le code de l'éducation.

²⁷ En 2021, la subvention pour charges de service public (SCSP) se situe aux alentours de 14 Md€, et la part du DSG est de 110 M€. Pour exemple, l'académie de Rennes dispose en 2022 de 2 M€ à répartir entre six établissements, soit en moyenne 333 000 € par établissement. Pour l'académie de Lyon, en 2021, les projets « enseignement supérieur » ont été financés à hauteur de 2 286 900 € tandis que les projets « recherche et innovation » ont bénéficié d'un financement de 2 878 000 €. Pour les Hauts-de-France, le dialogue conduit en 2020 a permis l'attribution de 11,775 M€ versés en 2021 et en 2022.

Ce constat, partagé par grand nombre d'établissements, milite pour donner pleinement son sens au contrat d'établissement. Il paraît nécessaire de le faire évoluer sous la forme d'un contrat d'objectifs et de moyens, doté de financements spécifiques à la hauteur des enjeux, attribués sur la période du contrat, et sans fléchage contraignant. L'élaboration de ce contrat pourrait être menée par la représentation académique, plus proche des réalités du terrain, et garante d'un meilleur équilibre territorial à son échelle. Les recteurs délégués à l'enseignement supérieur devraient jouer un rôle central dans ce travail de conception (voir *infra*). Pour 2023, « conformément aux orientations du Président de la République », le MESR dit « envisager instaurer un dialogue de performance qui se traduirait dans un contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), au format plus resserré permettant d'identifier des jalons, des cibles et des indicateurs »²⁸. Ses contours, comme son déploiement dans le temps, restent cependant à préciser. La Cour sera attentive à sa mise en œuvre prochaine et à sa capacité à prendre en compte les réalités territoriales de chaque université.

²⁸ Réponse du MESR au projet de rapport, 31 octobre 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La carte des universités en France métropolitaine fait apparaître aujourd'hui de nombreuses fractures, qui sont historiques, territoriales, sociales, juridiques, et qui ont été insuffisamment corrigées par la puissance publique. Certaines de ces fractures ont même été accentuées à dessein dans le cadre des politiques d'excellence déployées depuis plus de 10 ans, dans un contexte également marqué par la montée en puissance des acteurs de l'enseignement supérieur privé.

La puissance publique ne dispose actuellement ni des outils ni des moyens nécessaires à la régulation de ce paysage universitaire désormais très différencié d'un territoire à un autre, et d'un établissement à un autre, tandis que les acteurs ont désormais tendance à se catégoriser eux-mêmes pour tenter de définir les repères que l'État ne leur offre plus et qui sont nécessaires à leur positionnement stratégique, ce qui ajoute à la confusion.

La mise en place de nouveaux cadres de référence paraît nécessaire pour la gestion de cette diversité par la puissance publique et constitue un enjeu majeur du déploiement équitable d'un service public de l'enseignement supérieur de qualité sur l'ensemble du territoire national. Cet objectif suppose un arbitrage de la part de l'État en vue d'acter les différences entre universités, non pour les y figer mais pour adapter les moyens à leur allouer au plus près de leurs besoins, des spécificités de leur territoire et de la qualité de leurs formations. Il implique de revoir le dispositif d'allocation des moyens et de s'appuyer plus efficacement sur la représentation académique pour mettre en place un nouveau système.

La Cour recommande donc de :

- 1. veiller au respect de l'usage du terme « université » conformément au code de l'éducation en définissant précisément les contours de l'appellation dans l'intérêt premier des étudiants (MESR) ;*
 - 2. instituer un nouveau modèle d'allocation des moyens simplifié, reposant sur des critères mesurant l'activité de l'établissement, notamment la valeur ajoutée des formations dispensées, et prenant en compte son environnement territorial (MESR).*
-

Chapitre II

Les enjeux territoriaux de l'université dans ses missions d'enseignement supérieur et de soutien à la vie étudiante

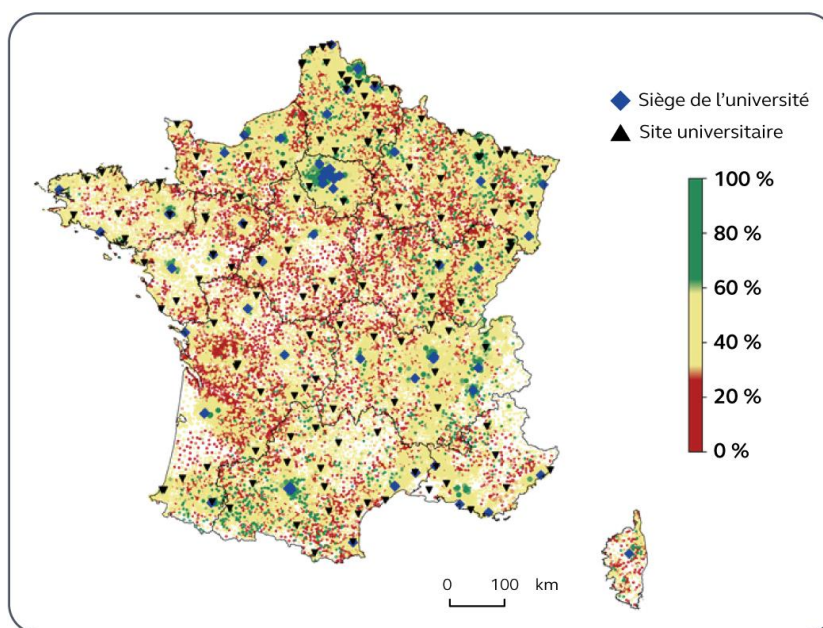
Dans un contexte où les formations du supérieur constituent le meilleur vecteur de la mobilité sociale et une condition décisive de l'accès à l'emploi, la présence des acteurs de l'enseignement supérieur et de soutien à la vie étudiante sur le territoire joue un rôle structurant. Par leur important maillage territorial, les universités et le réseau des œuvres universitaires et scolaires sont des acteurs essentiels de l'équité géographique d'accès à ces services publics dont les actions ne doivent toutefois pas être exemptées d'évaluation. Le panorama des enjeux territoriaux montre l'existence d'inégalités géographiques et sociales d'accès à l'enseignement supérieur. Différentes formes de délocalisation de l'enseignement supérieur existent au travers des antennes et des « campus connectés ». Enfin, la prise en compte progressive de la vie étudiante par les universités fait apparaître l'importance des liens avec les acteurs locaux, dont le réseau des œuvres.

I - Les enjeux territoriaux et sociaux de l'accès à l'enseignement supérieur

Dans les comparaisons internationales, la France se caractérise par un bon taux de diplômés du supérieur chez les 25-34 ans (49,4 % contre 45,6 % en moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE). Ce taux est plus faible que la moyenne pour les 55-64 ans, ce qui atteste d'une amélioration

des politiques scolaires et d'enseignement entre les années 1975 et les années 2000. En observant la répartition géographique de ce taux de diplômés (cf. carte n° 4), on peut voir qu'il existe encore des inégalités territoriales d'accès à l'enseignement supérieur puisque le taux de diplômés réduit globalement à mesure que l'on s'éloigne des grandes villes, en particulier le long de la diagonale Bordeaux – Nancy. Cette carte fait nettement apparaître que la présence d'un site universitaire de formation est un élément d'amélioration locale du taux de diplômés. Le maillage territorial des sites de formations supérieures constitue donc un levier majeur d'augmentation du niveau de formation, ce qui atteste des liens forts entre les politiques d'aménagement du territoire et celles de l'enseignement supérieur.

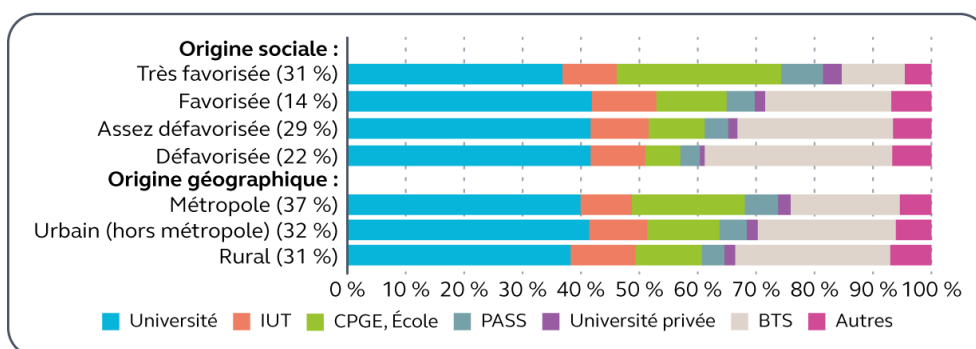
**Carte n° 4 : taux de diplômés du supérieur par commune
chez les plus de 25 – 34 ans en 2018 au regard des principaux sites
universitaires de formation**



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Insee

Le maillage territorial n'est pas la seule source d'inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur. L'origine sociale des étudiants en reste la cause principale. En effet, parmi les jeunes âgés de 20 à 24 ans, 77 % des enfants de cadres, de professions intermédiaires ou d'indépendants étudient ou ont étudié dans le supérieur, contre 52 % des enfants d'ouvriers ou d'employés, soit 1,5 fois plus. Grâce à une analyse inédite des données issues de Parcoursup, la Cour a pu montrer l'influence des origines sociale et géographique sur le choix d'établissement et de cursus après le baccalauréat (cf. graphique n° 1). Les néo-bacheliers d'origine sociale très favorisée²⁹ sont largement surreprésentés dans les formations sélectives (35 % contre 9 % pour les jeunes d'origine sociale défavorisée). À l'inverse, les néo-bacheliers d'origine sociale défavorisée préparent nettement plus souvent un brevet de technicien supérieur (BTS) dans les lycées (32 % contre 11 % pour les étudiants très favorisés). Par comparaison, les choix pour l'accès dans le supérieur dépendent moins du type de la commune d'origine. Les étudiants issus des métropoles sont certes plus présents dans les filières sélectives (27 % contre 16 % pour les jeunes ruraux) et inversement les étudiants ruraux plus présents en BTS (27 % contre 19 % pour les métropolitains), mais ces écarts sont moindres, d'autant plus que les étudiants issus des grandes villes sont plus souvent d'origine sociale très favorisée (38 % contre 26 % pour les ruraux).

Graphique n° 1 : établissement d'accueil des néo-bacheliers de 2021 poursuivant dans le supérieur en fonction de leurs origines sociale ou géographique.



Source : Cour des comptes d'après les données Parcoursup

Note : CPGE est le sigle pour classe préparatoire aux grandes écoles et PASS celui de parcours accès santé spécifique. Les catégories géographiques sont définies à partir des métropoles administratives (dont la métropole de Lyon) et des catégories « urbain » et « rural » de l'Insee

²⁹ Voir Annexe n° 2 :.

Par ailleurs, les universités et les instituts universitaires technologiques (IUT) constituent un levier en faveur de l'équité d'accès aux études supérieures. En effet, quelle que soit l'origine sociale ou géographique des étudiants, une proportion similaire (entre 46 % et 53 %) de néo-bacheliers y débute leurs études supérieures.

Un élément d'explication pourrait venir de l'important maillage territorial dont disposent les universités. En comparaison des autres acteurs de l'enseignement supérieur, les universités sont mieux réparties entre les métropoles et les autres villes. À la rentrée 2020, 24 % des étudiants de l'université étudient en dehors d'une métropole, alors qu'ils ne sont que 20 % dans les autres filières (hors BTS). Si la dynamique actuelle se poursuivait, ces écarts devraient s'accroître dans les années à venir. En effet, l'augmentation du nombre d'étudiants à l'université entre 2001 et 2020 s'est faite de manière équitable (+ 100 000 étudiants hors métropole et + 220 000 étudiants dans les métropoles), mais elle a été majoritairement concentrée sur les métropoles pour les autres acteurs hors BTS (+ 235 000 étudiants en métropole et + 25 000 hors des métropoles). D'après les projections du ministère en charge de l'enseignement supérieur³⁰, ces mêmes formations devraient absorber 59 % des nouveaux étudiants d'ici 2030 (les effectifs à l'université et en IUT n'augmentant que de 6 %). La proportion des étudiants formés hors des métropoles devrait donc mécaniquement réduire.

Si l'enseignement supérieur amène de nombreux étudiants à une mobilité, il n'affecte pas de la même façon l'ensemble de la population, comme le montre les données issues de Parcoursup et du système d'information sur le suivi des étudiants (Sise). En moyenne, les néo-bacheliers issus de grandes métropoles se déplacent moins. En effet, la distance moyenne entre le lieu de résidence des parents et le lieu d'étude est de 54 km pour les métropolitains et de 90 km pour les autres. Cela s'explique par une offre dans les métropoles plus complète qu'en dehors. De même, les étudiants d'origine sociale très favorisée se déplacent plus (93 km) que ceux issus d'un milieu défavorisé (59 km). C'est toutefois le type d'établissement d'accueil qui explique les différences les plus importantes. Les étudiants de BTS sont les moins mobiles (50 km) et ceux poursuivant en école ou dans le privé les plus mobiles (156 km), les étudiants à l'université (74 km) et en classe préparatoire aux grandes écoles (86 km) étant intermédiaires. Ces mobilités sont porteuses d'enseignement sur les échelons territoriaux dans lesquels rayonnent les établissements. Alors que l'échelon du département est très pertinent pour les BTS (61 % des étudiants sont issus du département où ils étudient contre 47 % pour les universités), les mobilités intra-régionales sont plus fréquentes lors de l'accès à l'université. L'échelon régional semble mieux adapté à ce type d'établissement (84 % des étudiants à l'université sont issus de la région).

³⁰ Note d'information du SIES, *Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2021 à 2030*, avril 2022.

Les écoles et les formations privées ont un recrutement nettement plus national puisque seulement 60 % de leurs étudiants viennent de la région et 29 % du département. Pour les étudiants à l'université, le passage en master peut également conduire à une mobilité. Ces mobilités sont à la fois moins fréquentes (69 % des étudiants restant dans la ville où ils ont étudié en licence) et plus nationales puisque près de 80 % d'entre elles se font hors de la région, là où moins d'un tiers des mobilités post-baccalauréat se font hors de la région.

II - La valeur ajoutée relative des sites délocalisés : l'exemple des antennes et des campus connectés

Pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur, plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de délocaliser certaines formations hors des principaux sièges universitaires. Le dispositif le plus conséquent a consisté à ouvrir des sites universitaires secondaires ou « antennes » dans des villes moyennes. Le second, articulé autour de « campus connectés », plus récent et encore expérimental à ce jour, a pour but de favoriser l'enseignement sur place dans des conditions propices à la réussite. L'enquête de la Cour dresse un bilan de ces dispositifs, de leur efficacité et de leur coût tout en observant un manque global de suivi de ces lieux et des dépenses qui y sont consenties.

A - Les antennes universitaires et leurs étudiants

Créés pour la plupart entre 1960 et 1995, les sites délocalisés d'enseignement supérieur, également appelés antennes universitaires, visaient à augmenter massivement le nombre d'étudiants tout en désengorgeant les premiers cycles des grandes villes et en démocratisant l'enseignement supérieur. Dès l'origine, les collectivités territoriales ont joué un rôle moteur dans leur développement, percevant les antennes comme un moyen de maintenir une population jeune sur place et de soutenir la consommation et la vie économique par la constitution d'un marché étudiant local (cf. cChapitre III I -). La carte universitaire actuelle hérite de ces nombreuses implantations territoriales, sans qu'une évaluation globale de leur rôle n'ait toutefois été opérée. Grâce aux données du système Sise, la Cour a pu proposer un comptage inédit du nombre d'antennes, d'étudiants et un premier suivi de leur réussite pour l'année 2020. Les universités du champ de l'enquête³¹ compteraient environ 150 sites délocalisés qui ont accueilli près de 91 000 étudiants en

³¹ Le champ de l'enquête exclut les universités parisiennes, c'est-à-dire celles dont le siège se situe dans la commune de Paris, ainsi que les universités d'outre-mer.

2020. Loin d'être secondaires, les antennes accueillent environ 11,5 % des néo-bacheliers en 2020 et 31 % pour les IUT. Les enseignements se limitent généralement au premier cycle (77 %) et au master d'enseignement (11 %) et sont majoritairement localisés dans les villes moyennes (80 % des antennes sont basées dans une unité urbaine³² de moins de 100 000 habitants). Les implantations ont une taille réduite avec un effectif moyen de 660 étudiants. Comme le montre la carte universitaire (carte n° 3), les sites délocalisés participent amplement au maillage territorial de l'enseignement supérieur.

L'étude des antennes universitaires se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques et techniques qui témoignent d'un manque de suivi global. En premier lieu, il n'existe pas de définition officielle d'une antenne universitaire, qui peut recevoir des dénominations diverses (campus, site délocalisé, site territorial, etc.), le mot antenne souffrant généralement d'une perception péjorative. Par ailleurs, les informations concernant la localisation des inscriptions étudiantes sont souvent mal renseignées dans les bases de données administratives du MESR³³. La Cour observe également le peu d'études menées, y compris dans le domaine académique³⁴.

Afin de proposer des éléments descriptifs et évaluatifs sur ces sites délocalisés, la Cour a adopté une définition simple et opérationnelle : « lieu d'enseignement supérieur accueillant des étudiants et situé hors de l'unité urbaine³⁵ du siège de l'université ». Cette définition très générale, dont le MESR reconnaît toutefois qu'elle « correspond à la réalité de ces implantations »³⁶, se heurte à de nombreuses exceptions qui ont été prises en compte au cas par cas, notamment pour ne pas considérer d'antennes trop grosses (totalisant par exemple plus de 20 % des étudiants de l'université) et également pour prendre en compte la perception des universités³⁷.

³² Afin de s'abstraire du découpage communal administratif n'ayant pas toujours de réalité géographique, l'Insee définit une unité urbaine comme « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu qui compte au moins 2 000 habitants ».

³³ Parmi les universités ayant répondu au questionnaire, des différences significatives apparaissent entre les effectifs étudiants en antenne dans les bases de données nationales du système d'information sur le suivi de l'étudiant (SISE) et celles reportées par les universités pour au moins quatre d'entre elles.

³⁴ À l'exception de quelques publications dans le champ des sciences sociales portant sur des antennes spécifiques mais ne proposant pas de panorama national.

³⁵ La référence à l'unité urbaine permet d'éviter de considérer qu'une implantation située dans la même agglomération, mais dans une commune différente soit considérée comme une antenne (ex : l'université Claude Bernard Lyon 1 est située à Lyon et à Villeurbanne).

³⁶ Réponse du MESR au rapport d'observations provisoires, 31 octobre 2022.

³⁷ Ne sont pas considérés comme des antennes les lieux suivants : campus de Metz de l'université de Lorraine, campus d'Annecy de l'USMB, campus de Dijon, campus de Boulogne-sur-Mer et de Calais de l'ULCO, campus de Bayonne de l'université de Pau, campus de Béthune et de Douai Lens Liévin de l'université d'Artois et campus de Vannes de l'université de Bretagne Sud.

Les inscriptions en première année montrent que les antennes sont une voie d'accès à l'enseignement supérieur privilégiée pour les étudiants défavorisés et les étudiants ruraux habitant dans le voisinage proche de l'antenne. Sur la période 2017-2021, les jeunes d'origine sociale défavorisée sont présents en proportion plus élevée dans les antennes que dans les universités de rattachement, quelle que soit la discipline (tableau n° 3). En s'implantant hors des grandes villes, les antennes permettent une présence d'enseignement supérieur de proximité pour les communes rurales. En effet, dans chacune des disciplines, la Cour constate une sur-représentation notable des étudiants ruraux dans les antennes (tableau n° 3). Le taux d'étudiants n'étant pas issus de la commune d'implantation (significativement plus important dans les antennes) montre que les enseignements délocalisés ne bénéficient pas seulement aux communes dans lesquelles ils sont dispensés mais également aux communes voisines. Elles jouissent ainsi d'un rayonnement local fort, notamment en licence où 70 % des étudiants sont issus du département d'implantation (contre 58 % pour les universités de rattachement disposant d'antenne).

Les données sur la réussite étudiante tendent à montrer qu'il n'y a pas d'effet clair de la localisation sur le taux brut de réussite en licence et en IUT (cf. tableau n° 4). Une analyse plus fine prenant en compte la différence des publics étudiants dans ces lieux (en particulier l'origine sociale des parents, la série au baccalauréat et l'âge de passage du baccalauréat) permettrait de conclure définitivement sur la valeur ajoutée de ces formations. En revanche, les différences de taux de poursuite en second cycle sont évidentes. La poursuite est globalement plus faible dans les antennes avec des différences pouvant monter jusqu'à 19 % en droit (tableau n° 4). La poursuite d'étude en second cycle, notamment dans les disciplines juridiques, est un élément déterminant de l'insertion professionnelle. Des études complémentaires semblent nécessaires pour s'assurer que les antennes ne sont pas réservées au premier cycle, alors que les sites principaux ouvriraient davantage la voie aux deuxième et troisième cycles. De nombreuses antennes mettent en avant la forte professionnalisation de leurs formations et les liens qui sont noués avec les acteurs locaux. L'enquête de la Cour a pu relever certaines de ces pratiques. L'antenne de l'université de Lille à Cambrai, par exemple, a développé un partenariat avec le tribunal pour l'accueil de stagiaires et elle a également lancé une licence en lien avec les transports pour soutenir les besoins d'une grande entreprise locale. L'antenne de l'université de Picardie Jules Verne à Beauvais propose en priorité des formations à l'enseignement pour combler l'important déficit en enseignants de ce département. Toutefois, les enquêtes d'insertion professionnelle n'étant pas réalisées à l'échelon de l'antenne, il n'est pas possible de conclure globalement sur le taux d'insertion dans ces sites délocalisés.

**Tableau n° 4 : comparaison des origines géographique et sociale
et de la réussite des étudiants dans les antennes
et dans les universités de rattachement**

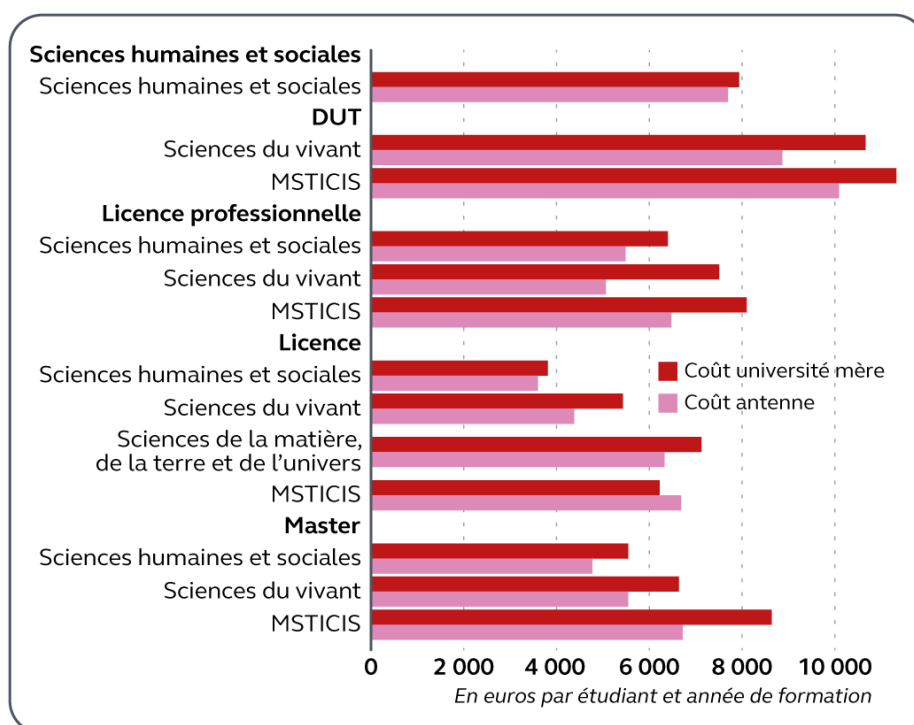
Type de diplôme	Discipline		Accès % de néo- bacheliers selon PCS des parents		Aspects géographiques % de néo- bacheliers selon l'origine géographique		Réussite et poursuite	
			Très favorisé	Défavorisé	Zone rurale	Commune de l'antenne	% d'obtention du diplôme	Poursuite étude en 2 ^{ème} cycle
IUT	<i>IUT secondaire</i>	Antenne	29 %	21 %	31 %	12 %	75 %	25 %
		Université	35 %	19 %	21 %	35 %	74 %	28 %
	<i>IUT tertiaire</i>	Antenne	27 %	23 %	28 %	16 %	78 %	26 %
		Université	32 %	22 %	17 %	43 %	79 %	32 %
Licence	<i>Droit</i>	Antenne	23 %	27 %	27 %	35 %	35 %	52 %
		Université	34 %	22 %	14 %	51 %	42 %	71 %
	<i>Economie, AES</i>	Antenne	20 %	31 %	26 %	33 %	31 %	27 %
		Université	30 %	26 %	12 %	54 %	33 %	36 %
	<i>Lettres, sciences humaines</i>	Antenne	19 %	30 %	27 %	31 %	41 %	39 %
		Université	25 %	26 %	20 %	40 %	42 %	43 %
	<i>Sciences, STAPS</i>	Antenne	25 %	22 %	34 %	19 %	38 %	38 %
		Université	35 %	19 %	19 %	41 %	32 %	41 %

Source : Cour des comptes, d'après les données SISE

En matière de coûts, le premier constat est celui d'une absence globale de suivi des dépenses consenties pour ces sites. De façon générale, les universités ont le sentiment que les formations en antenne représentent un surcoût auquel elles doivent consentir, avec l'appui des collectivités, pour maintenir ces formations. Toutefois, les universités interrogées par la Cour ne sont pas en mesure de fournir un chiffrage précis de la différence de coût pour un étudiant en antenne en comparaison d'un étudiant à l'université mère. Dans la mesure où de nombreuses universités reçoivent des financements des collectivités locales pour ces implantations, et où des dépenses peuvent même être supportées directement par elles, une plus grande transparence serait nécessaire.

Afin d'apporter des éléments d'évaluation, la Cour a estimé le coût moyen de formation d'un étudiant en antenne en fonction du diplôme et du groupe disciplinaire à partir d'un échantillon de 15 universités (39 antennes) en s'appuyant sur la méthode P2CA (cf. annexe n° 3). Cette méthode, développée par la mission expertise et conseil du MESR, propose une estimation du coût complet d'une formation prenant en compte le nombre d'heures de formation ainsi que les coûts indirects liés aux services partagés de l'université (immobilier, appui à la formation, documentation, etc.). Elle a en outre été récemment appliquée par 45 universités sur l'ensemble de leurs formations, ce qui permet une comparaison éclairante du coût complet de formation en antenne ou à l'université mère.

Graphique n° 2 : comparaison du coût complet de formation d'un étudiant en antenne et à l'université mère



Source : Cour des comptes, d'après les données des questionnaires pour le coût dans les antennes et MESR mission expertise et conseil auprès des établissements pour le coût à l'université
Note : le sigle MSTICIS est utilisé pour désigner le groupement de spécialité mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes

D'après les estimations obtenues grâce à cette méthode, les formations coûtent légèrement moins cher dans une antenne qu'à l'université mère, avec toutefois des variations en fonction des disciplines (cf. graphique n° 2). Au regard de la taille réduite des antennes en comparaison des universités, cette différence de coût peut paraître surprenante et ne correspond pas en tout cas à la perception qu'en ont les universités. En réalité, les écarts observés s'expliquent par un ratio H/E³⁸ plus faible dans les antennes (en moyenne 22 en antenne contre 27 à l'université, cf. annexe n° 3), par un recours accru aux vacataires (51 % des heures contre 28 % à l'université) et par la quasi-absence des professeurs d'université dans les enseignements en antennes (5 % du total des heures contre 20 % à l'université). Les enseignants vacataires et les maîtres de conférences ayant un coût horaire moindre, le coût complet de la formation s'en trouve diminué. Ces données invitent toutefois à une réflexion sur la qualité des formations proposées en antenne. En effet, un ratio H/E plus faible conduit mécaniquement à moins d'heures de formation ou à des groupes d'étudiants de taille plus importante.

Bien que le coût complet de la formation soit plus faible qu'à l'université mère, le financement des antennes reste majoritairement perçu comme une dépense supplémentaire qui pèse sur le budget de l'université. De fait, la difficulté à mobiliser les enseignants titulaires pousse les universités à recourir à des vacataires, ce qui représente un coût, certes moindre que lui d'un titulaire, mais venant s'ajouter à la masse salariale du site principal. De même, la gestion d'un deuxième site, bien que plus petit et sans doute moins coûteux, vient s'ajouter aux frais du site principal. Pour supporter ces charges supplémentaires, les universités s'appuient sur les collectivités territoriales (cf. chapitre III partie 1). La Cour a interrogé les universités sur les financements reçus de la part des collectivités territoriales, mais souligne la difficulté qu'il y a à suivre ce type de financement au vu du nombre d'acteurs impliqués. Pour les antennes qui ont bénéficié d'un tel financement, la subvention annuelle moyenne reçue pour un étudiant s'élève à 290 €, ce qui est plus important que la participation moyenne des collectivités à l'enseignement supérieur qui s'élevait à 228 € par étudiant en 2019. Cette moyenne cache toutefois des écarts considérables entre les implantations puisque certaines antennes ne bénéficient d'aucun financement alors que d'autres reçoivent plus de 1 500 € par étudiant inscrit. Il faut aussi noter l'implication massive des communautés de communes, qui

³⁸ Le ratio H/E est le volume horaire d'enseignement rapporté au nombre d'étudiants. Il agrège des informations sur le nombre d'étudiants dans la salle de classe ou dans l'amphithéâtre et sur le nombre d'heures d'enseignement qui constituent la formation. Si le coût horaire de l'enseignant est fixe, un ratio H/E élevé conduit mécaniquement à une formation coûteuse.

représentent 56 % de ces financements contre 27 % pour l'ensemble des soutiens à l'enseignement supérieur (cf. chapitre II partie 2) et des départements (24 % contre 5 % globalement). Les intercommunalités, qui n'ont qu'une compétence facultative en matière d'enseignement supérieur, consentent des efforts financiers indispensables au maintien de ces premiers cycles délocalisés (cf. chapitre III partie 1).

Comme le démontre le rapport de France Stratégie sur les mobilités sociales³⁹, l'obtention d'un diplôme du supérieur est le principal facteur explicatif de la mobilité sociale ascendante. Ce rapport recommande de mettre en œuvre des mesures pour augmenter ce taux chez les personnes issues d'un milieu défavorisé en rapprochant d'eux des lieux d'enseignement supérieur ou en encourageant leur mobilité. L'enquête de la Cour apporte des éléments nouveaux sur la valeur ajoutée des antennes pour les étudiants défavorisés ou éloignés des grands centres universitaires. Alors que les antennes ont un rôle structurant dans les politiques territoriales de l'enseignement supérieur, la Cour observe que ces sites et leurs étudiants ne font pas l'objet d'un suivi spécifique, ni d'une évaluation nationale.

Par ailleurs, les premières estimations sur le coût des formations, bien qu'elles doivent encore être consolidées sur un échantillon plus large, semblent nuancer le coût important que représenteraient ces sites délocalisés. La Cour souligne toutefois l'absence de connaissance des coûts et invite les universités et le ministère à se doter des méthodes de comptabilité analytique indispensable au suivi et à l'évaluation de ces sites. Puisqu'ils sont fortement financés par les collectivités territoriales, qu'ils ne font pas l'objet d'un suivi global et qu'ils ne sont pas pris en compte dans le dispositif d'allocation des moyens, rien ne permet d'assurer que ces sites sont implantés de manière pertinente sur le territoire. Pour remédier à cette absence de pilotage, la Cour recommande que le MESR reconnaisse les antennes universitaires en proposant une définition officielle et institue des dispositifs d'évaluation, notamment de connaissance des coûts et ressources, afin de mieux appréhender la dimension territoriale dans le calcul de la subvention pour charges de service public.

Le MESR indique, en réponse aux observations provisoires de la Cour, que les établissements disposent des outils de calcul du coût complet de leurs activités selon la maille qu'ils jugent pertinentes. Le MESR estime que, notamment pour les établissements ayant opté pour les responsabilités et compétences élargies (RCE), les choix de dépense de la dotation globale de l'État revient entièrement aux établissements⁴⁰. La Cour a conscience

³⁹ France Stratégie, *La géographie de l'ascenseur social français*, novembre 2015.

⁴⁰ Réponse du MESR au rapport d'observations provisoires, 31 octobre 2022.

du rôle que doivent jouer les établissements, *a fortiori* ceux ayant opté pour les RCE, dans la connaissance de leurs coûts et la définition de leur stratégie territoriale en lien avec les acteurs locaux. Toutefois, au vu du bénéfice avéré pour les étudiants et de la spécificité de ces sites en matière de financements, d'accessibilité et de réussite, la Cour estime que le MESR devrait identifier ces sites délocalisés selon des critères permettant une consolidation homogène au niveau national. Une définition opérationnelle de ces sites permettrait de les reconnaître comme une réponse territoriale efficace et un élément du maillage territorial de l'enseignement supérieur.

B - Les campus connectés : un coût important et une plus-value à confirmer

En 2019, le ministère en charge de l'enseignement supérieur a lancé les « campus connectés » afin de permettre à des étudiants « empêchés » d'enseignement supérieur pour des raisons économique, géographique ou sociale de suivre une formation à distance. En pratique, ce dispositif expérimental consiste à mettre à disposition, dans un lieu « labélisé » par le ministère, du matériel informatique et un encadrement par un tuteur. Initialement lancé dans 13 villes moyennes avec 172 étudiants, le dispositif a été étendu dans le cadre du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA) à 87 lieux accueillant 1 015 étudiants à la rentrée 2022. Conçu comme un tremplin vers l'enseignement présentiel, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer qu'il remplit son rôle, d'autant plus que ces campus semblent essentiellement profiter à un public particulier (sportifs de haut niveau, publics en reprise d'étude ou souffrant de pathologies, etc.).

Sur place, le dispositif est porté par une ou plusieurs collectivités territoriales en partenariat avec une université du territoire. Il bénéficie d'un financement PIA de 60 000 € par campus et par an pendant cinq ans, dont 10 000 € sont destinés à l'université. Puisque les collectivités s'engagent, pour leur part, à apporter une contribution d'un montant équivalent, cela conduit à coût annuel d'environ 110 000 €⁴¹ pour chaque campus connecté. D'après les informations communiquées par le MESR, 99,1 % des 25 M€ prévus dans le cadre du PIA ont déjà été consommés. À l'issue des cinq ans, le financement étatique cesse et les partenaires doivent trouver une autre source de financement s'ils souhaitent pérenniser le lieu.

⁴¹ Il convient de noter qu'il s'agit d'une estimation grossière (le montant pourrait être plus élevé), car la Cour n'a pas souhaité, à ce stade, interroger l'ensemble des collectivités territoriales concernées pour connaître les crédits effectivement consommés.

En matière de fréquentation, la situation des campus connectés est très hétérogène. En 2021, huit campus seulement accueillent plus de 20 étudiants, ce qui ramène leur coût annuel par étudiant en deçà de 5 000 €, mais pour tous les autres, qui accueillent en moyenne cinq étudiants, le coût annuel estimé pour un inscrit dépasse les 13 000 € et s'élève même à 110 000 € pour les deux campus n'ayant qu'un unique bénéficiaire (cf. annexe n° 4). Initialement, le ministère s'était fixé un objectif de 5 000 étudiants par an. Une telle fréquentation, si elle était atteinte, ramènerait le coût global annuel par étudiant à 2 000 €, montant qui ne prend toutefois pas en compte le coût de la formation qu'assure l'université à distance. Indépendamment de la pertinence de ces 2 000 € annuels, force est de constater que les objectifs de fréquentation ne sont pas atteints à ce jour alors que les financements ont été consommés. Cela conduit à un coût annuel par étudiant considérable.

Tout en reconnaissant le caractère récent et expérimental de ce dispositif innovant dans son fonctionnement et dans ses modalités de mise en œuvre, la Cour s'interroge sur la pertinence de cette réponse territoriale fondée sur l'enseignement à distance. L'enquête montre par ailleurs un relatif désintérêt des universités envers ce dispositif qui semble davantage porté par les collectivités territoriales. S'il est difficile d'en juger l'efficacité sans plus de recul, il paraît indispensable d'établir sans délai un bilan sur l'expérimentation des « campus connectés » prenant en compte le devenir des étudiants, les aspects financiers et les perspectives d'évolution de l'ensemble des sites.

Face à ces interrogations, le MESR a dressé un premier bilan des campus connectés en indiquant l'impossibilité pour le public visé de suivre un cursus classique à l'université, en pointant un taux de réussite de 58 % pour l'année 2021-2022 et en soulignant le caractère nouveau qui devrait expliquer les faibles effectifs observés. Il signale également une grande hétérogénéité de profils étudiants et de campus⁴². Il est vrai que les campus connectés présentent de l'intérêt pour le « public empêché » qui en a bénéficié. Cependant, le niveau de la dépense consentie paraît encore bien supérieur en comparaison d'autres dispositifs comme le tutorat à l'université ou l'accompagnement personnalisé vers l'enseignement supérieur qui auraient pu toucher un public plus important. En effet, comme le souligne le ministère, l'accompagnement par un tuteur semble un élément essentiel de la réussite observée. De surcroît l'hétérogénéité reconnue des campus connectés fait courir le risque de micro-dispositifs dont l'efficacité sera difficile à évaluer. Cette innovation ne doit pas conduire à l'ouverture de plusieurs campus avec des effectifs d'un seul

⁴² Réponse du MESR au rapport d'observations provisoires, 31 octobre 2022.

étudiant. Le MESR rejoint cette analyse puisqu'il indique qu'une évaluation des 13 premiers campus sera menée dès 2023 par la Caisse des dépôts et consignations et « *qu'un effectif minimal d'étudiants inscrits dans le campus connecté doit être également assuré afin de respecter un surcoût raisonnable* ». La Cour observe toutefois que l'évaluation prévue n'intègre pas les campus plus récents compte tenu de perspectives d'évolution limitées pour certains d'entre eux.

III - Un développement progressif des politiques de vie étudiante des universités

Une majorité d'universités considère la vie étudiante comme un axe majeur de leur développement et la reconnaissent comme un élément primordial de la réussite et de l'épanouissement des étudiants⁴³. Cependant, en l'absence d'une définition et de directions claires au niveau national et dans un contexte d'autonomie des établissements, le niveau d'implication est très inégal selon les établissements. En conséquence, les politiques de vie étudiante à l'université sont hétérogènes tant dans le nombre d'actions mises en œuvre et dans leurs périmètres respectifs que dans la capacité à mobiliser les partenaires territoriaux. Si les collectivités territoriales participent largement à ces politiques, l'acteur central reste le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) en particulier sur le logement, la restauration et les bourses. Les universités reconnaissent qu'elles sont naturellement dans une position centrale pour assurer le pilotage complet de la vie étudiante, mais ne semblent pas prêtes, dans leur majorité, à élargir leur mission à moyen terme.

A - Une prise en compte hétérogène de la vie étudiante par les universités

La vie étudiante a été historiquement négligée par les universités françaises. Traditionnellement centrées sur la communauté des enseignants-chercheurs et jugées essentiellement sur leurs activités de recherche, l'intérêt actuel pour les politiques en faveur de la vie étudiante est le fruit d'une lente évolution et une conséquence de leur autonomisation progressive. Cependant, comme le signalaient l'Observatoire national de la vie étudiante

⁴³ Cour des comptes, « Le soutien de l'État à la vie étudiante », *rapport public annuel*, 2022, février 2022.

en 2009⁴⁴ et l'inspection générale des finances en 2013⁴⁵, il n'existe pas de définition établie d'une politique de vie étudiante. Le code de l'éducation pose les grands principes sans donner de définition précise et la présentation stratégique du programme budgétaire 231 - *Vie étudiante* définit les objectifs⁴⁶ du programme sans caractériser le champ couvert par cette politique. Les mesures présentées en introduction de ce dernier document démontrent l'étendue et l'hétérogénéité des actions soutenues⁴⁷. Les Crous s'orientent en priorité et de façon presque exclusive sur la dimension sociale de la vie étudiante (logement, bourse et restauration), alors que les universités y rassemblent des actions très diverses parfois adaptées aux spécificités du territoire et souvent en lien avec des acteurs locaux.

Le niveau d'implication des équipes de direction en faveur de la vie étudiante n'est pas égal dans toutes les universités. Par exemple, l'université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), qui doit pourtant faire face aux difficultés liées à l'éclatement géographique de ses implantations, développe une politique de vie étudiante ambitieuse portée au sein de l'établissement par quatre vice-présidents et 12 services de l'université. Elle propose de nombreuses prestations (dans des domaines divers : art, culture, sport, lieux de vie étudiant, accompagnement vers la réussite, santé, réduction des inégalités, etc.) *via* une politique territorialisée et à laquelle sont pleinement associés les étudiants. De nombreuses conventions ont été signées avec le Crous local pour organiser la mise en œuvre de cette politique. Cependant, la majorité des universités a toujours une vision restreinte de la vie étudiante et la limite à l'accès à des infrastructures sportives, à la mise en place d'un « passe culture » pour bénéficier de tarifs préférentiels dans les lieux culturels du territoire ou encore au soutien aux associations étudiantes. Souvent, elles délèguent totalement les domaines du logement et de la restauration qui sont pris en charge par les Crous. Certains établissements font le choix d'axer leur politique sur des aspects spécifiques. Par exemple, l'université de Franche-Comté se concentre sur les aspects sociaux (accès aux aides financières, lutte contre la prostitution étudiante, etc.), la lutte

⁴⁴ Observatoire de la vie étudiante, *Politiques de vie étudiante des universités*, La Documentation française, 2009.

⁴⁵ Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *La vie étudiante*, 2013.

⁴⁶ L'objectif 1, tourné vers l'égalité des chances, intègre des indicateurs sur l'accès et la réussite des étudiants de toutes les origines sociales. L'objectif 2 concerne les conditions de vie et de travail et intègre des indicateurs sur le logement et la restauration. Enfin, l'objectif 3, qui inclut un seul indicateur, concerne le suivi de la santé des étudiants.

⁴⁷ Par exemple, parmi les mesures mises en avant : le repas à 1 €, des mesures de soutien au pouvoir d'achat (revalorisation des bourses, gel des loyers et des droits d'inscription, aides complémentaires sur critères sociaux, etc.), trois types d'aides à la mobilité, l'accès à des prêts garantis par l'État, la distribution gratuite de protections périodes, etc.

contre la précarité (mise en place d'une ressourcerie, distributions alimentaires) et la santé afin de satisfaire les besoins fondamentaux d'une population étudiante globalement défavorisée. De son côté, CY Cergy Paris Université a choisi de concentrer ses efforts sur la construction d'un campus offrant de nombreux services, notamment pour faciliter l'accueil des étudiants étrangers.

Ces actions s'appuient sur des partenariats qui sont également de nature hétérogène. L'enquête montre que les collectivités territoriales et les Crous sont les partenaires les plus fréquents suivis par les autres établissements de l'enseignement supérieur et divers partenaires présents sur le territoire (clubs sportifs, établissements culturels, agences régionales de santé, etc.). Hormis le cas des Crous qui opèrent à l'échelon de l'académie⁴⁸, c'est au niveau de la commune ou de l'intercommunalité que le nombre de partenariats avec les collectivités territoriales⁴⁹ et les autres acteurs est le plus important. Selon la loi, il revient au schéma directeur de la vie étudiante (SDVE, voir encadré) d'organiser la coordination des acteurs afin d'aboutir à une stratégie territoriale.

Le schéma directeur de la vie étudiante

Inscrit dans l'article L. 718-4 du code de l'éducation par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, le SDVE définit une politique de vie étudiante sur le territoire et en décline des priorités « *en matière de logement étudiant, de transport, de politique sociale et de santé et d'activités culturelles, sportives, sociales et associatives* ». Il est élaboré par l'établissement chargé de la coordination territoriale (nouvel établissement fusionné, communauté d'universités ou établissement chef de file d'une association) et le Crous, en concertation avec les autres établissements d'enseignement supérieur, puis transmis à l'État et aux collectivités territoriales en prévision du contrat pluriannuel d'établissement.

L'enquête de la Cour a en effet révélé que les problématiques territoriales sont centrales dans la question des politiques de vie étudiante. En effet, les universités présentes sur plusieurs sites doivent dupliquer et parfois adapter leurs services aux étudiants sur chacune des implantations, ce qui représente un coût important, souvent bloquant. Le Crous, qui est implanté sur l'ensemble du territoire académique, est en mesure d'opérer une redistribution des activités les plus génératrices de ressources propres,

⁴⁸ La seule exception concerne l'académie de Normandie qui se répartit entre les Crous de Caen et de Rouen.

⁴⁹ La région est clairement identifiée comme un contributeur financier, mais c'est à l'échelle des communautés de communes que les initiatives émergent principalement. De la même manière, le rectorat de région académique est souvent associé aux discussions, mais il joue plutôt un rôle de supervision dans les discussions sur la vie étudiante.

comme le logement dans les grandes métropoles, vers les activités les plus coûteuses en comparaison du nombre de bénéficiaires, comme la restauration dans les sites délocalisés ayant des effectifs faibles. Les collectivités territoriales peuvent également être impliquées dans cette délocalisation de la vie étudiante. La Cour observe que le SDVE se situe à l'échelon d'un territoire vaste qui ne semble pas avoir de réalité opérationnelle pour les acteurs de la vie étudiante. De fait, ce document a été rarement cité par les universités interrogées par la Cour, à l'exception de celles qui ont la charge de le coordonner, et plusieurs universités comme celle d'Angers, d'Avignon ou de La Rochelle ont fait le choix de s'appuyer sur des schémas plus locaux réunissant un nombre réduit d'acteurs. Constatant le peu d'impact du SDVE 2015-2021, Aix-Marseille université déclare qu'en accord avec les autres partenaires du territoire, le prochain schéma sera d'abord décliné par établissement avant d'être mis en commun. Le schéma directeur de la vie étudiante pourrait gagner en efficacité en se concentrant sur les partenaires les plus fréquents. Pour assurer une coordination efficace, la Cour recommande de réduire le périmètre d'application du SDVE en passant, par exemple, du site à l'intercommunalité ou au département selon les cas.

Le MESR indique souhaiter « *que chaque établissement s'empare de ce sujet en élaborant, en lien avec les acteurs locaux, un SDVE propre* ». Il souligne la nécessaire montée en compétence des établissements dans le domaine de la vie étudiante⁵⁰. Bien qu'un calendrier n'ait pas été fourni dans la réponse, la Cour prend acte de cette intention qui va dans le sens de sa recommandation.

B - Le pilotage de la vie étudiante par les universités : un horizon souhaitable mais un chemin incertain

En raison de ses compétences et de son poids historique, le réseau des Crous reste l'acteur central de la vie étudiante. Localement, il est un partenaire privilégié pour la mise en œuvre de la politique de vie étudiante des universités et la qualité des services rendus aux étudiants dépend beaucoup des moyens dont il dispose ainsi que de l'intensité de ses collaborations avec les établissements d'enseignement supérieur. Dans un contexte où l'autonomisation des universités devrait les conduire à développer leurs politiques de vie étudiante, la présence des Crous n'invite pas les universités à se saisir de ce sujet historiquement délégué à un acteur spécialisé. La Cour a déjà exprimé des réserves au sujet de l'efficacité de ce mode de fonctionnement, qui est par ailleurs propre à la France (voir encadré), au regard du service rendu à l'étudiant⁵¹.

⁵⁰ Réponse du MESR au rapport d'observations provisoires, 31 octobre 2022.

⁵¹ Cour des comptes, « Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable », *rapport public annuel 2015*, février 2015.

Les politiques de vie étudiante à l'étranger

La prise en charge des services aux étudiants par des établissements publics nationaux est peu répandue en Europe, où il n'existe pas de modèle unique. Selon les pays, la vie étudiante relève en tout ou en partie de l'État, des universités, des régions ou des individus. Dans une note publiée en 2012, le centre d'analyse stratégique présente une typologie des champs d'intervention des universités⁵². Dans tous les pays étudiés, les services dits « péri-universitaires » (accompagnement pédagogique, orientation, insertion professionnelle) relèvent des universités, qui soutiennent également les activités associatives et culturelles. L'engagement est en revanche variable dans les services dits « para-universitaires » comme le logement, la restauration, la santé ou les transports.

Par exemple, la plupart des universités anglaises proposent une offre exhaustive de services, appréhendés comme des services commerciaux (résidences, restauration, commerces, garderies, etc.). En Suède au contraire, le logement, la santé et le sport sont considérés comme relevant des individus ou des organisations étudiantes. Exception notable, l'Allemagne présente un réseau des œuvres universitaires comparable au système français. Les *Studentenwerke*, régis par les lois des *Länder*, sont chargés de promouvoir les intérêts sociaux, économiques et culturels des étudiants.

En effet, l'absence de guichet unique et les importants coûts de coordination soulèvent des interrogations sur l'efficacité de cette séparation.

En premier lieu, mis à part certains cas particulier locaux et les importantes difficultés financières résultant de l'épidémie de la covid 19, le réseau des œuvres propose aux étudiants de l'université des prestations qui sont jugées satisfaisantes par ces dernières. Toutefois, comme le soulignait la Cour en 2015⁵³, le réseau rencontre des problèmes dans la restauration et dans le contrôle de l'assiduité des étudiants bénéficiaires d'une bourse qui tendraient à justifier un rapprochement avec les universités. Comme la Cour l'a esquissé dans sa récente note sur les enjeux structurels⁵⁴, la perspective d'un rapprochement administratif pourrait présenter plusieurs avantages. D'abord, l'existence de plusieurs acteurs rend le paysage peu lisible. Cela affecte en premier lieu les étudiants qui préféreraient un guichet unique organisé par les interlocutrices naturelles que sont les universités. Comme l'a révélé l'enquête de la Cour, une

⁵² Centre d'analyse stratégique, *Quels services rendus aux étudiants par les universités ? Les enseignements d'expériences étrangères*, octobre 2012.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, note enjeux structurels, octobre 2021.

collaboration efficace entre l'université et le Crous nécessite la signature de nombreuses conventions et contrats qui mobilisent les services des deux acteurs sans plus-value directe pour l'étudiant. Plus généralement, la délégation de la restauration et du logement aux Crous engendre une situation dans laquelle l'université n'est pas encouragée à mettre en place les mesures qui pourraient faciliter ces missions. Par exemple, une gestion coordonnée des heures de cours et d'ouverture des restaurants universitaires pourrait permettre une réduction efficace des files d'attente et une augmentation des taux de fréquentation. De la même manière, l'université pourrait mener une politique pour encourager certains étudiants à occuper les logements durant la période estivale afin d'y assurer un remplissage minimum. Ces initiatives pourraient d'ailleurs s'insérer dans une démarche plus globale de gestion immobilière et de valorisation de ce dernier pour les établissements ayant opté pour la dévolution du patrimoine⁵⁵. Enfin, un acteur unique conduirait à une position renforcée dans le dialogue avec les partenaires territoriaux.

Mais de telles perspectives ne vont pas sans difficultés. La première question est celle des bénéficiaires. Les Crous s'adressent à tous les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, bien qu'ils se focalisent de fait sur les étudiants boursiers pour le logement et le versement des aides, alors que les universités sont principalement en contact avec les étudiants inscrits à l'université indépendamment de leur statut. Par ailleurs, les Crous exercent leur compétence sur un territoire académique regroupant plusieurs universités et opèrent une répartition territoriale des financements en connaissance des besoins et des coûts, très variables, des activités sur chaque site. La délégation des compétences des Crous aux différents établissements nécessiterait la mise en place d'une répartition des financements complexe, repensée autour d'une base territoriale. La question du devenir des personnels des Crous, historiquement ouvriers contractuels de droit public pour la majorité mais dont le processus de fonctionnarisation est en cours, devrait également être prise en compte.

⁵⁵ La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a permis aux universités d'acquérir des responsabilités et des compétences élargies, parmi lesquelles la possibilité d'un transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et précédemment affectés ou mis à disposition des universités. À ce jour, sept universités ont opté pour cette dévolution du patrimoine (Clermont 1, Toulouse 1, Poitiers, Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours).

La Cour a questionné l'ensemble des universités métropolitaines⁵⁶ sur le rôle qu'elles souhaitent jouer dans la coordination territoriale de la vie étudiante et sur leur éventuel rapprochement avec les Crous.

Au-delà des problématiques financières, humaines et techniques, l'enquête a révélé une absence de volonté de la part des universités de reprendre les missions du réseau des œuvres par la voie d'un rapprochement administratif. Interrogées sur cette possibilité, seules quatre universités y sont favorables à titre expérimental (9 % des réponses), alors que la grande majorité d'entre elles (64 %) y sont opposées. Les autres universités ont choisi de ne pas se prononcer ou de ne pas fournir une réponse univoque à la question de la Cour. La plupart des universités ont toutefois prôné un renforcement de leur rôle dans la coordination territoriale de la vie étudiante sans changer l'organisation actuelle.

En conclusion, la coordination de l'ensemble de la vie étudiante par les universités serait souhaitable à long terme en raison des bénéfices qu'elle pourrait amener. Elle nécessite toutefois un temps de préparation et une montée en puissance progressive des compétences des universités, déjà amorcée mais selon des rythmes différents. Une expérimentation pourrait toutefois être envisagée avec les universités en ayant exprimé le souhait. À tout le moins, le renforcement du rôle de coordination des universités devra passer par le développement de conventions avec les Crous et par un renforcement de leur place dans les instances décisionnaires du réseau.

⁵⁶ En dehors des universités situées dans Paris *intra-muros* pour lesquelles la coordination de la vie étudiante a un caractère particulier au vu de la concentration d'établissements.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'accès à l'enseignement supérieur souffre encore d'inégalités territoriales et sociales, les secondes étant plus marquées que les premières. En dépit des différences entre les universités, celles-ci constituent dans l'ensemble le meilleur rempart contre ces inégalités car elles accueillent en proportion équivalente des étudiants issus de tous les milieux sociaux et géographiques.

En plus de leur siège, les universités s'appuient sur un maillage territorial constitué d'environ 150 antennes universitaires accueillant près de 12 % des néo-bacheliers. Ces antennes, réputées coûteuses, offrent aux étudiants ruraux et défavorisés un enseignement de premier cycle avec un taux de réussite comparable à celui des universités mères. Tant que ces antennes ne sont pas prises en considération dans le système d'allocation des moyens du ministère en charge de l'enseignement supérieur, les coûts réels, dont le montant serait en fait légèrement inférieur à celui des sites principaux, continuent de peser dans le budget des universités qui demandent aux collectivités, et en particulier aux intercommunalités, de les prendre en charge sans que ces dernières ne disposent pleinement de la compétence d'enseignement supérieur. Pour une utilisation plus efficiente des deniers publics, l'État devrait assumer son rôle dans le suivi et la gestion des antennes depuis le ministère ou par l'intermédiaire des rectorats.

Pour accroître encore la présence de lieux permettant d'accéder à l'enseignement supérieur, le MESR a lancé en 2019 des « campus connectés » proposant de l'enseignement à distance dans des conditions propices. De caractère innovant, ce dispositif expérimental est mis en œuvre sur place par les collectivités territoriales en partenariat avec une université du territoire. La Cour constate que les objectifs en matière d'effectifs sont loin d'être atteints, ce qui conduit à un coût par étudiant très élevé en comparaison d'un étudiant en formation classique. Il est nécessaire d'établir sans délais un bilan des campus connectés et de s'interroger sur les perspectives d'évolution de ces lieux.

Bien que la plupart des universités aient pris conscience de l'importance des politiques de vie étudiante, la mise en œuvre de ces dernières dans les établissements reste hétérogène et dépend pour beaucoup de l'implication des équipes de direction. À l'échelon territorial, ce sont les partenariats avec les Crous, les collectivités territoriales et les autres établissements d'enseignement supérieur qui permettent la mise en œuvre d'une politique de vie étudiante ambitieuse. Il est toutefois observé que le schéma prévu par la loi pour permettre une coordination de ces

acteurs concerne un territoire trop vaste sans réalité de terrain. Enfin, si un consensus semble se dégager sur la place centrale que devraient jouer les universités dans le pilotage de la vie étudiante sur leur territoire, dont les Crous sont aujourd'hui un acteur majeur, elles n'expriment pas pour autant la volonté d'intégrer les missions des Crous. La montée en puissance des compétences des universités en faveur de la vie étudiante doit donc être progressive.

La Cour émet les recommandations suivantes :

- 3. reconnaître les antennes universitaires en proposant une définition officielle et instituer des dispositifs d'évaluation notamment de connaissance des coûts et ressources afin de mieux appréhender la dimension territoriale dans le calcul de la subvention pour charges de service public (MESR) ;*
 - 4. établir, sans délai, un bilan sur l'expérimentation des « campus connectés » prenant en compte le devenir des étudiants, les aspects financiers et en tirer les conclusions sur les perspectives d'évolution de l'ensemble des sites (MESR) ;*
 - 5. réduire le périmètre géographique du schéma directeur de la vie étudiante au niveau de l'établissement, de l'agglomération ou du département (MESR).*
-

Chapitre III

Les universités face à leurs partenaires institutionnels : des relations à portée variable selon les territoires

I - Universités et collectivités territoriales : des relations renforcées mais en ordre dispersé

Si elles occupent aujourd'hui une place incontestable et reconnue en matière d'enseignement supérieur, les collectivités territoriales ne se sont pas vu reconnaître le même degré d'importance ni d'intervention par le législateur. Il en ressort un paysage émietté, où le niveau de prise en charge et d'implication peut notablement différer selon les endroits et les projets politiques locaux.

A - Une prise de conscience progressive par les collectivités territoriales du poids des universités

Longtemps considérée comme une compétence exclusivement régaliennne, l'enseignement supérieur n'a occupé une place dans les politiques locales qu'à compter des années 90, à l'aune de l'application des premières lois de décentralisation. Certains élus, conscients de l'importance de l'enseignement supérieur pour l'attractivité de leur territoire, ont impulsé des politiques ambitieuses, majoritairement ciblées sur les pôles urbains, afin de favoriser leur développement. Jusqu'à la fin des années 2000, les collectivités territoriales, et en particulier les régions, ont en effet suivi le mouvement de concentration des ressources sur quelques grands centres métropolitains, les territoires périphériques et ruraux occupant une place

marginale. Les crédits additionnels des PIA ont été réservés à quelques centres nationaux, capables de rivaliser avec les *clusters* académiques mondiaux. Les politiques publiques ont ainsi soutenu la « métropolisation » de l'enseignement supérieur et de la recherche, entérinant une forme de doctrine qui place l'innovation au centre des préoccupations des pays les plus développés, et qui suppose de concentrer dans certaines métropoles la plupart des moyens financiers et intellectuels. En théorie, la richesse ainsi produite bénéficierait par ruissellement à l'ensemble des territoires.

La crise sociale de 2018-2019 a toutefois fait évoluer cette conception. De nombreuses collectivités ont exprimé le souhait de ne pas aggraver les inégalités territoriales d'offre d'enseignement supérieur, qu'il s'agisse d'inégalités complètes (au sens où, dans un territoire donné, aucune offre d'enseignement de proximité n'existe) ou partielles, c'est-à-dire des territoires au sein desquels, si des établissements de proximité sont accessibles, les étudiants sont néanmoins confrontés à l'absence d'offres de formation dans les disciplines qui les intéressent⁵⁷.

La notion de territoire est donc devenue un thème du débat public, que cela soit dans les discours politiques, dans la stratégie ou les initiatives concrètes des établissements. Le premier programme « *Action cœur de ville* » (ACV), lancé par le ministère de la cohésion des territoires fin 2017, a illustré cette évolution, en essayant de revitaliser le centre-ville de moyennes communes françaises. Alors qu'elles ne prenaient pas en compte la problématique de l'enseignement supérieur dans ses axes principaux, les communes s'en sont saisi pour créer ou développer des implantations, avec par exemple la création d'une antenne universitaire à Nogent-le-Rotrou. Un deuxième programme en préparation devrait intégrer de manière explicite le sujet.

Une étude récente, publiée par le réseau des associations pour l'enseignement supérieur et la recherche et la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), en partenariat avec France Universités (ex Conférence des présidents d'université - CPU) et la Caisse des dépôts - Banque des territoires a d'ailleurs montré que l'enseignement supérieur était présent dans 218 des 222 villes citées dans le programme, et qu'elles accueilleraient 16 % des étudiants nationaux⁵⁸. Elle calcule que l'effort financier de ces villes pour leurs pôles d'enseignement supérieur est « *très sensiblement supérieur à celui développé par les métropoles* » (98 €/habitant, contre 41 €/habitant). Elle rappelle également que la présence d'une offre d'enseignement supérieur, notamment de sites universitaires, présente un intérêt réel pour les villes petites et moyennes et les bassins de vie qu'elles animent, en donnant accès à des formations post-baccalauréat à moindre coût pour les étudiants (19 % des néo-bacheliers d'origine sociale défavorisée quittent leur académie d'origine

⁵⁷ Plus largement, voir l'enquête de la Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, rapport public thématique, mars 2019, qui relève un niveau d'études et de formation inférieur à la moyenne nationale sur ces territoires.

⁵⁸ https://www.villesdefrance.fr/upload/etude_esr_acv_web.pdf.

contre 26 % des jeunes d'origine sociale très favorisée et le taux de diplômés des 25-34 ans est fortement corrélé à la distance à un site universitaire (voir *supra* chapitre 2), de bons taux de réussite ou encore « *l'injection de pouvoir d'achat sur les territoires* ».

Les « *campus connectés* », lancés par le MESR en mai 2019 afin, pour reprendre sa définition officielle, de « *donner à tous, au plus près de chez eux, les moyens de surmonter les barrières géographiques, urbaines et sociales qui créent des inégalités de destin* » en sont aussi l'illustration (cf. *supra*), certaines communes ayant d'ailleurs recouru à des fonds du programme ACV pour les financer.

B - Des contributions financières importantes et dominées par les régions

Entre 2018 et 2021, les collectivités territoriales ont consacré en moyenne près de 1,4 Md€ par an à l'enseignement supérieur⁵⁹. Du fait de la crise sanitaire, les financements ont baissé en 2020 (1,2 Md€ après 1,5 Md€ en 2019) mais sont repartis à la hausse en 2021. En moyenne, 55 % des financements de l'enseignement supérieur par les collectivités territoriales sont dirigés vers la recherche et le transfert de technologie (R&T) et 45 % vers l'enseignement supérieur et la vie étudiante (ES&VE)⁶⁰. Durant cette période, les régions sont les principaux pourvoyeurs et portent 67 % des financements globaux. Les communes et les intercommunalités financent à hauteur de 25 % en moyenne. Les financements les départements représentent quant à eux 8 % des fonds, une part non négligeable pour une compétence devenue largement optionnelle⁶¹.

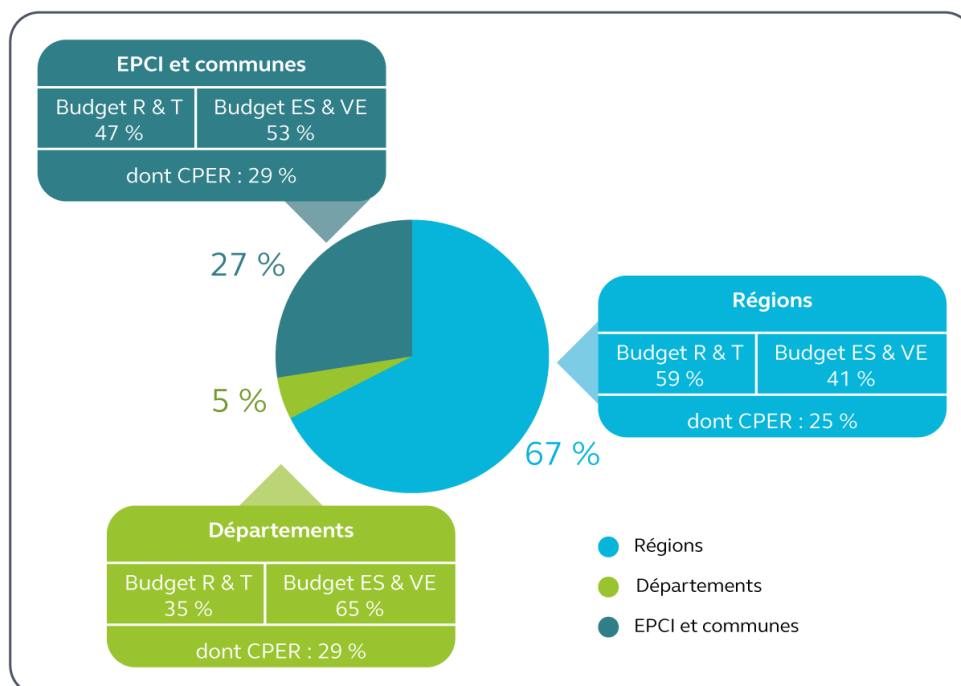
Ces chiffres se retrouvent globalement pour l'année 2021, avec quelques évolutions toutefois (cf. graphique n° 3).

⁵⁹ Source : *enquête CollTerr* (cf. *infra*). Pour rappel, en 2022, les crédits budgétaires votés concernant le ministère de l'enseignement supérieur, issus notamment des programmes 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*, et 231 - *Vie étudiante*, représentent 17,29 Md€.

⁶⁰ Une part importante de ces financements est consacré aux opérations immobilières, le reste aux autres types d'opérations : équipements de laboratoires, transferts de technologie, projets de recherche, aides aux chercheurs et culture scientifique pour la R&T, équipement des bâtiments, aides au fonctionnement ou aides aux étudiants pour l'ES&VE.

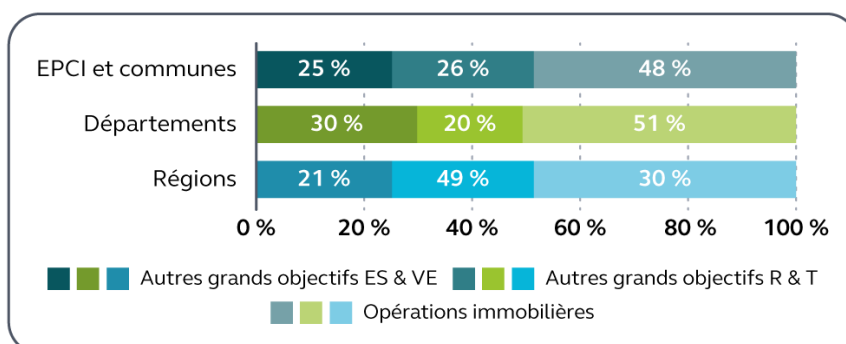
⁶¹ Les collectivités territoriales d'Île-de-France ont financé l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) à hauteur de 268 M€ par an en moyenne sur la période 2019-2021, soit 19 % du financement global de l'ESR par les collectivités territoriales. Celles-ci sont suivies par les collectivités territoriales d'Auvergne-Rhône-Alpes (169 M€ par an en moyenne, soit 12 % du financement global de l'ESR). Ces deux territoires régionaux concentrent 31 % du financement de l'ESR par les collectivités territoriales (Note flash du SIES, n° 8, mars 2022).

Graphique n° 3 : budget des collectivités territoriales en faveur de la Recherche & Transfert de technologie et de l'Enseignement supérieur & Vie étudiante (R&T et ES&VE) en 2021 - France métropolitaine



Source : Cour des comptes, d'après l'enquête CollTerr du MESR-SIES, données 2021 (budget prévisionnel) en crédits de paiements

Graphique n° 4 : répartition par type d'opération du financement R&T et ES&VE local en pourcentage du budget ventilé (budget prévisionnel 2021)



Source : Cour des comptes, d'après l'enquête CollTerr du MESR. Données 2021 (budget prévisionnel) en crédits de paiements

L'engagement des collectivités territoriales se traduit également par un effort de structuration de celles impliquées dans le développement de l'enseignement supérieur. Cinq associations se sont ainsi constituées en réseau (association des villes universitaires de France - AVUF, association des communautés de France - AdCF, France urbaine, fédération nationale des agences d'urbanisme - FNAU, villes de France), en partenariat avec France universités et la Caisse des dépôts, et travaillent désormais ensemble sous la forme de séminaires, de journées d'étude et d'appels à projets. En 2018, par exemple, un appel à projet lancé par le réseau des collectivités pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR), par l'intermédiaire de la FNAU, à l'ensemble des acteurs territoriaux de l'ESR, a permis la labellisation d'une trentaine d'« *observatoires territoriaux du logement étudiant* ».

C - L'implication des collectivités insuffisamment formalisée

Si l'intervention des collectivités territoriales dans l'enseignement supérieur français est aujourd'hui une réalité qui couvre à bas bruit le désengagement financier progressif de l'État⁶², elle se réalise toutefois en ordre dispersé. Des documents de contractualisation variés existent (schémas de développement universitaire, schémas d'enseignement supérieur et de recherche, etc.), mais ils sont généralement négociés de gré à gré entre la collectivité et l'université, ou plus exceptionnellement avec plusieurs collectivités. L'exercice de contractualisation mené de manière quinquennale par l'État leur échappe encore, celui-ci étant réalisé de manière bilatérale entre le MESR et les universités, sans que les collectivités territoriales y soient pleinement impliquées. Cette situation a toutefois connu une évolution avec la loi de programmation de la recherche (LPR) du 24 décembre 2020, qui a modifié l'article L. 718-5 du code de l'éducation. Elle prévoit désormais la participation de l'ensemble des collectivités territoriales à l'exercice de contractualisation par l'intégration d'un « volet territorial ». Cela concerne en premier chef les régions, associées *de facto* à la rédaction de ce document, mais le texte prévoit que « *les autres collectivités territoriales concernées peuvent être associées* »⁶³.

⁶² Voir en ce la note structurelle de la Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, octobre 2021. Voir également l'étude du Conseil d'analyse économique, *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*, n° 68, décembre 2021.

⁶³ Le volet territorial décrit les objectifs et les engagements des parties concernant l'insertion du site universitaire dans l'environnement économique, social et culturel régional et local. Il comprend, pour l'enseignement supérieur et la recherche, une étude d'impact visant à mesurer les effets de l'activité du site universitaire, ses perspectives d'évolution et les risques identifiés devant être surmontés pour sa pérennisation et son développement. Il prend en compte les orientations fixées par les schémas régionaux et les orientations fixées par les schémas de développement universitaire ou les schémas d'enseignement supérieur et de recherche définis par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements.

Quoique laconique, cette disposition est supposée avoir des conséquences sur l'élaboration des contrats quinquennaux. Dès 2021, le MESR a donc confié aux rectorats des régions académiques concernées par la vague contractuelle (à savoir l'Occitanie et l'Auvergne-Rhône-Alpes) la mission de coordination et de rédaction de ce nouveau volet. Il est difficile d'établir un bilan au vu du peu de recul offert, mais les premiers retours font apparaître un certain désintérêt des collectivités territoriales pour l'exercice. Toutes le considèrent comme trop cantonné et peu stratégique, et n'offrant qu'une place de second plan peu appréciée. Le processus semble également se heurter à des difficultés d'organisation de la part des rectorats et d'interprétation des rôles de chacun des acteurs locaux. Il a également pu subir des ralentissements en partie liées aux échéances électorales nationales.

II - Des niveaux d'intervention variables et obéissant à des finalités différentes

A - Des régions à conforter dans leur la mission de chefs de file territorial de l'enseignement supérieur

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les lois MAPTAM et NOTRe⁶⁴ ont conforté et renforcé le rôle de la région, reconnue comme une interlocutrice privilégiée de l'État et comme la cheffe de file de l'intervention des collectivités territoriales. Les régions ont en effet à établir des stratégies régionales pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (SRESRI) afin de mieux coordonner leurs actions sur les territoires et de s'articuler étroitement avec les stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire. Elles s'imposent comme le premier financeur de l'ESR sur le plan local (cf. *supra*).

Au-delà de ces compétences de principe, les liens entre les régions et les universités semblent néanmoins perfectibles, et les premières sont plutôt favorables à un renforcement de leur poids au sein des établissements. Hormis pour les formations sanitaires et sociales pour lesquelles elles ont une compétence de principe, les régions ne sont pas

⁶⁴ Loi n° 2014-58 du 28 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

partie prenante dans la définition de l'offre universitaire, même si elles peuvent contribuer à sa structuration dans le cadre de soutiens financiers apportés afin de développer les politiques de sites⁶⁵. Le même constat peut être fait à propos de la vie étudiante, les régions étant simplement associées aux travaux des schémas directeurs de la vie étudiante (SDVE) ainsi parfois qu'à certaines initiatives locales (schéma de développement universitaire, comité stratégique de site, schéma local d'enseignement supérieur, etc.). Elles ne sont généralement pas consultées sur la gestion de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) opérée par les Crous et plus particulièrement pour l'ouverture à des publics étudiants plus larges et pour la création d'infrastructures ou de nouveaux services à destination des étudiants. De la même manière, elles participent rarement à des échanges sur la gouvernance et la gestion de l'offre universitaire à un échelon stratégique et se contentent souvent de figurer aux instances de chaque université avec des ordres du jour constitués de nombreux sujets de gestion courante qui ne les concernent pas directement. Plusieurs régions souhaiteraient pourtant pouvoir y occuper une place renforcée, y compris dans un objectif d'amélioration de l'insertion professionnelle des étudiants en bonne adéquation avec les besoins des territoires.

Le positionnement volontariste de la région Pays de la Loire en matière de vie étudiante

La crise sanitaire a permis à certaines régions de renforcer les dispositifs mis en place pour accompagner la vie étudiante. Ainsi, la région des Pays de la Loire a fait évoluer ses orientations stratégiques pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. La jeunesse figure désormais parmi les trois axes du contrat d'objectifs et de moyens avec l'université à compter de 2022-2023. La région contribue ainsi au développement du tutorat étudiant qui vise à intégrer davantage les primo-entrants à l'université et mieux accueillir les étudiants étrangers. Ce dispositif, qui améliore les conditions de vie des étudiants, permet aussi aux étudiants en années supérieures d'être rémunérés, en cohérence avec les actions de lutte contre la précarité étudiante.

⁶⁵ On notera par exemple qu'entre 2017 et 2021, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, environ 400 projets différents ont été soutenus par la région. Ils concernaient principalement l'innovation pédagogique et la vie de campus. Le soutien régional à l'insertion professionnelle des étudiants s'est fortement concentré sur les démarches de professionnalisation des formations, et notamment par le renforcement des liens avec les milieux économiques (club d'entreprises, journées métier et thématiques, projets tutorés, etc.) ainsi que le soutien à la mise en place d'équipements et de matériels pédagogiques correspondant au standard utilisés dans les entreprises.

Par ailleurs, l'absence d'outils régionaux d'observation recensant l'ensemble des informations disponibles, et permettant de porter un diagnostic approprié sur l'adaptation de l'offre de formation aux besoins économiques locaux, n'est pas sans conséquences. Il s'avère en effet parfois nécessaire de renforcer l'ouverture des établissements auprès des acteurs de leur territoire et les régions pourraient occuper un rôle décisif dans cette démarche, afin de permettre la mise en cohérence des orientations des universités avec les grands enjeux régionaux, notamment dans la gestion de l'offre universitaire. L'avis des régions pourrait dès lors être systématiquement sollicité par l'État afin de garantir cette adéquation, la simple demande d'un cofinancement par ces dernières ne suffisant pas à développer une dynamique de partenariat.

Le rôle essentiel des *Länder* dans le pilotage des universités en Allemagne

En Allemagne, l'enseignement supérieur relève de la compétence des *Länder*, qui sont souverains dans les affaires culturelles et éducatives. Comme en France, les universités sont autonomes mais elles décident de leur stratégie dans le respect des lois qui les régissent au niveau des *Länder*. Ces derniers disposent des pouvoirs de pilotage et de gestion (par exemple, le recrutement des enseignants). Une coordination au et avec le niveau national s'effectue à travers des assemblées regroupant les ministres de l'éducation et de la culture et ceux de la recherche (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz* - GWK et *Landeshochschulgesetz* - LHG). En effet, si les *Länder* et l'État fédéral peuvent coopérer sur les questions d'enseignement supérieur (art. 91 de la Loi fondamentale), l'accord des *Länder* est nécessaire dès lors que les universités sont concernées. Cette répartition des compétences se traduit dans les contributions financières aux établissements supérieurs publics des différentes échelles : 75 % des *Länder* (26,8 Md€ en 2019), 15 % de l'État fédéral (5,4 Md€ en 2019) et 10 % de « financements tiers » (8,7 Md€ en 2019, principalement issus de la Fondation Allemande pour la recherche, de programmes de l'État fédéral, d'entreprises de l'Union Européenne ou de fondations). Ainsi, les *Länder* disposent d'un poids politique et économique sans commune mesure avec celui des régions françaises, s'affirmant comme acteurs premiers de l'enseignement supérieur sur le territoire, sans pour autant remettre en question l'autonomie des universités. Cet état de fait produit cependant de fortes disparités régionales.

Une montée en puissance des régions en matière d'enseignement supérieur ne semble toutefois pas constituer une attente particulière de la part des universités. Bien que les considérant généralement comme un partenaire prioritaire, la plupart des établissements s'interroge sur la place accrue que pourrait occuper cette collectivité, qui risquerait de remettre en cause leurs missions régaliennes et de porter atteinte au principe d'autonomie. Les universités ont régulièrement rappelé qu'elles étaient opératrices de l'État et qu'elles avaient vocation à le rester. L'Association des Régions de France

confirme ne pas vouloir remettre en cause la nature régaliennne des missions des universités, ni leur autonomie, à laquelle les régions sont attachées⁶⁶. Dans cette perspective, et bien que n'ayant pas opté pour la dévolution de leur patrimoine, les universités rejettent la proposition qui consisterait à confier aux régions la gestion du parc immobilier universitaire, la démarche étant considérée comme un risque d'amputation de budgets versés aux établissements et surtout comme une entrave à leur bon développement⁶⁷. De la même façon, la perspective de confier aux régions l'animation d'une instance regroupant l'ensemble des collectivités relevant de son territoire, à fin d'harmonisation et de rationalisation, ne fait pas l'unanimité. Cette instance fait toutefois défaut : les collectivités d'un même territoire interviennent souvent en ordre dispersé au sujet de l'ESR, sans avoir d'informations ou simplement connaissance des collaborations menées par d'autres, géographiquement très proches, parfois pour des actions communes. Si le principe constitutionnel de libre administration les autorise à agir de manière individuelle sur les sujets qu'elles considèrent comme essentiel dans leur périmètre, il serait toutefois utile d'avoir une vision plus large et améliorer ainsi l'organisation des politiques publiques à l'échelle locale. L'association des Régions de France milite pour une évolution allant dans le même sens⁶⁸.

**L'exemple de la conférence régionale de la recherche,
de l'enseignement supérieur et du transfert de technologie (Crest)
en Nouvelle-Aquitaine**

Mise en place par la région Nouvelle-Aquitaine pour pallier l'absence d'une structure unique de coordination de l'ESR, la Crest réunit deux à trois fois par an l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur (recteur délégué, délégué régional académique à la recherche et à l'innovation - DRARI, universités, écoles, Crous). La Crest est une instance de discussion reconnue pour élaborer puis accompagner le déploiement du SRESRI et qui échange sur la stratégie des établissements dans de nombreux domaines (offre de formation, recherche tournée vers le développement économique, vie étudiante, science et société, etc.).

Les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) pourraient également voir leur rôle renforcé et intégrer mieux la stratégie de développement de l'enseignement supérieur à l'échelle de leur périmètre.

⁶⁶ Cf. courrier de la présidente de Régions de France, adressé à la Cour le 26 octobre 2022.

⁶⁷ Source : questionnaire Cour des comptes adressé aux universités. Depuis l'entrée en vigueur de la loi 3DS du 21 février 2022, les universités peuvent créer des filiales pour développer des projets immobiliers ou d'aménagement en partenariat avec les collectivités territoriales.

⁶⁸ Cf. courrier de la présidente de Régions de France, adressé à la Cour le 26 octobre 2022.

B - Des intercommunalités et des communes de plus en plus présentes en matière d'enseignement supérieur

Si les grandes métropoles régionales accompagnent traditionnellement le développement de l'enseignement supérieur sur leur territoire (cf. annexe n° 5 - tableau de financement des collectivités pour l'année 2020), de nombreuses villes de taille moyenne ou des intercommunalités tentent également aujourd'hui, souvent pour des raisons économiques, d'attirer des étudiants. Les stratégies menées sont diverses, et peuvent obéir à un projet de développement précis autour d'un ou plusieurs thèmes, ou être plus transversales, afin d'augmenter le nombre de formations implantées sur le territoire. Le développement de l'enseignement supérieur est un moyen de lutter contre l'exode des jeunes et le vieillissement de la population. Il peut également être conçu comme un axe de développement de la ville et de son aménagement. Dans de nombreux cas, la collectivité accompagne indistinctement les formations provenant du secteur public ou privé, les universités ne recevant alors qu'une partie, parfois faible, des financements accordés. Certaines collectivités déplorent d'ailleurs la réticence des universités à s'implanter sur leur territoire, ces dernières évoquant toutefois l'aspect économique et le coût des implantations, non financées par le MESR (voir *infra*)⁶⁹.

Des pôles d'enseignement supérieur communaux ou intercommunaux, par la stratégie de développement opérée, deviennent de plus en plus attractifs et visibles. La communauté d'agglomération d'Angoulême, une ville de 42 000 habitants (180 000 dans l'aire urbaine) s'est construite une spécialité autour du pôle « Magelis », consacré à l'image, attirant ainsi plusieurs établissements⁷⁰. Elle consacre plus d'un million d'euros annuels de financement à ce pôle, soutenue par les collectivités départementale et régionale. De la même façon, la communauté d'agglomération de Niort développe un pôle relatif autour des entreprises de services du numérique et du traitement de la donnée. Elle a donc adopté un schéma local pour l'enseignement supérieur visant à passer de 1 300 étudiants (2 500 en comptant les BTS) en 2020 à 6 000 en 2030⁷¹. La

⁶⁹ La communauté d'agglomération du Beauvaisis appelle, par exemple, l'université à « absolument sortir de sa zone de confort et entamer un dialogue constructif avec la collectivité. Tout reste à faire ».

⁷⁰ 15 écoles de l'Image, ainsi que des formations de l'université de Poitiers sont installées sur un campus dédié et forment plus de 1 600 étudiants aux différents métiers de la filière Image, dans des cursus allant de la prépa au doctorat.

⁷¹ Pour cela, l'agglomération a entrepris de démarcher des formations post-bac hors région Nouvelle-Aquitaine, comme le Cnam, qui a ouvert dès la rentrée 2018 un cursus d'ingénieur par apprentissage, ou Excelsia group, qui a implanté deux MSc (marketing digital/entrepreneuriat et innovation numérique) en partenariat avec l'IAE de Poitiers, deux *bachelors* de La Rochelle BS, en transport/logistique et en communication digitale. Des écoles supérieures de la région parisienne et des Pays-de-la-Loire ont également amené de nouvelles implantations.

communauté d'agglomération de la région de Saint-Nazaire, qui compte 3 300 étudiants pour 127 000 habitants, offre un exemple comparable. Afin de redynamiser son centre-ville, elle a élaboré un schéma de l'ESRI 2018-2023 comprenant comme objectifs l'ouverture d'une classe préparatoire de l'École des beaux-arts de Nantes, et la relocalisation de l'ensemble des formations universitaires installées à l'extérieur du centre-ville. Le projet, d'un montant global de 14,5 M€, a été inscrit au CPER. Dans la même optique, la communauté urbaine de Saint-Étienne, accompagnant la volonté de l'université de ne pas fusionner avec les universités de Lyon (et de perdre les financements Idex possiblement alloués dans le cadre de cette fusion), a décidé de financer de manière conséquente l'établissement en lui versant, entre 2022 et 2025, une subvention de 700 000 € par an pendant trois ans, sans passer par appel à projets.

Des budgets conséquents consacrés à des implantations diverses

Certaines collectivités mobilisent des budgets importants dans le but principal d'attirer des étudiants de tous horizons. Ainsi, la ville de Vichy consacre en moyenne près de 1,5 M€ annuels à son pôle universitaire, principalement orienté autour de la santé, du sport et des métiers de l'information et du multimédias. Le budget de l'agglomération de Nevers en faveur de l'enseignement supérieur est quant à lui passé de 227 000 € en 2019 à 452 000 € en 2022, pour un gain d'environ 600 étudiants durant cette période. On note que dans un cas comme dans l'autre, les formations proposées sont principalement privées ou relèvent de l'éducation nationale, et concernent peu les universités⁷². La ville de Valence et sa communauté d'agglomération soutiennent depuis des décennies le développement d'une antenne de l'université de Grenoble, abritant plus de 3 000 étudiants, en finançant un groupement d'intérêt public qui leur permet d'intervenir de manière régulière dans son fonctionnement. Associées au conseil départemental de l'Ardèche, les trois collectivités apportent un financement de près de 400 000 € par an⁷³.

⁷² 30 000 € versés en 2021 à la seule université de Clermont-Ferrand. Dans le même ordre d'esprit, la communauté d'agglomération du Beauvaisis verse des subventions d'investissement à l'établissement privé Unilasalle : 2 250 000 € pour la rénovation de la Ferme (centre de séminaire) – convention triennale 2018-2020 et 300 000 € pour le méthaniseur Bio4Algae en 2021-2022.

⁷³ Le GIP « ADUDA » (agence pour le développement universitaire) reçoit plus d'un million d'euros de financement par an, l'université de Grenoble ayant à sa charge une grande partie de son fonctionnement.

C - Des départements occupant une place marginale dans la gestion de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur n'est plus une compétence des départements depuis la loi NOTRe, et une majorité d'entre eux s'est désengagée de ce domaine. S'il se conçoit pour des questions de rationalisation budgétaire, le désinvestissement des départements a pu faire perdre aux universités un interlocuteur important, dont la situation géographique, ni trop près, ni trop loin, permettait d'avoir une analyse locale complémentaire. Cependant, malgré ces évolutions, quelques-uns restent mobilisés car l'enseignement supérieur constitue un enjeu important pour le développement de leurs territoires, en particulier lorsqu'ils ont identifié des risques potentiels de territoires sans offre d'enseignement. Leur positionnement peut alors être original, comme en témoigne l'exemple du département de la Lozère. En partenariat avec la région Occitanie, il participe au SESRI, avec pour perspective d'améliorer la vie de tous les étudiants inscrits en Lozère et d'envisager de nouvelles formations qui pourraient renforcer l'offre locale, exclusivement avec des universités de la région. À ce jour, il consacre près de 240 000 € annuels à l'ESR, principalement autour des métiers de l'administration, de la formation des professeurs et de la thématique du tourisme local, et pilote un programme avec une université chinoise à cette fin. Très présent dans le développement de l'université Paris-Est Créteil (UPEC), le conseil départemental du Val-de-Marne est quant à lui représenté dans les commissions d'appui aux projets étudiants de l'UPEC, commission de fond de solidarité au développement des initiatives étudiantes (FSDIE), et dans la commission CVEC de l'établissement. Les liens en matière d'initiatives étudiantes et vie associative permettent également la mise en relation avec des partenaires du territoire, notamment des structures de l'économie sociale et solidaire.

De nombreux autres exemples pourraient encore être cités, qui illustrent le dynamisme des départements sur le sujet (cf. annexe n° 6).

Le cas particulier des départements de Savoie

Les départements de Savoie et de Haute-Savoie attribuent chaque année à l'université Savoie Mont-Blanc située à Chambéry une subvention de plus de 1,5 M€ (principalement en crédits de fonctionnement), la charge étant répartie à parité entre les deux collectivités. Celles-ci ont également contribué à la création de la fondation partenariale portée par l'université et financent le plan d'actions pluriannuel à hauteur de 100 000 € par an. De nombreux financements sont également intervenus sur le volet immobilier, ou encore pour soutenir des programmes de coopérations transfrontalières. Le poids historique occupé par ces deux départements est lié à leur volonté de maintenir une activité forte en matière de formation et de recherche au cœur du sillon alpin, dont l'université est exclusivement bénéficiaire, et d'éviter un glissement progressif vers les grands pôles universitaires présents à proximité, tels Grenoble ou Lyon.

III - Des liens avec la représentation académique à renforcer

Depuis l'intervention de la loi LRU en 2007, le rôle de l'État vis-à-vis des universités s'est transformé, passant progressivement de clé de voute du système, à celui d'arbitre d'une forme d'équité sur le territoire et entre les institutions. Il lui revient aujourd'hui d'endosser un rôle de stratège, en développant une vision et en garantissant les financements idoines. La mission peut toutefois paraître paradoxale vis-à-vis d'établissements à la fois opérateurs et autonomes, qui n'ont pas à répondre aux injonctions de l'État, mais à rendre des comptes sur leurs activités financées par ce dernier. Elle est surtout complexe à assurer car, malgré des efforts répétés, le MESR reste attaché à des systèmes de fonctionnement anciens, inadaptés aux nouvelles gouvernances et qui se sont progressivement complexifiés. En ce sens, comme vu *supra*, l'actuel mécanisme d'allocation des moyens, devenu illisible, cristallise de nombreuses critiques et constitue un frein à la fluidité des relations entre l'État et ses opérateurs sur le territoire.

Afin de donner de la cohérence, il est nécessaire de trouver d'autres moyens de mettre en œuvre les politiques nationales pour garantir le suivi des orientations stratégiques définies.

Cette mission pourrait davantage être dévolue à la représentation académique, les recteurs de région académique ayant à ce jour encore le titre de chanceliers des universités⁷⁴. Certains sont assistés depuis peu par des recteurs « délégués », créés pour « incarner » l'enseignement supérieur au sein des territoires. Issu de la réforme territoriale mise en place en 2020⁷⁵, ce binôme est chargé de coordonner l'action de l'État sur le territoire de la région académique, d'assurer le continuum lycée-université et la mise en œuvre de la loi Orientation et réussite des étudiants (ORE), et d'organiser un contrôle budgétaire et de légalité sur les établissements. En matière immobilière, le recteur de région académique pilote les opérations d'investissement et il intervient comme « *passer d'informations* » pour le MESR dans le cadre dialogue stratégique et de gestion (cf. *supra*).

Si elle a progressé, la place des rectorats de région demeure limitée, l'ensemble des décisions stratégiques relevant toujours du niveau central. Le MESR conserve ainsi la compétence en matière d'accréditation des formations et pour l'allocation des moyens. À ce titre, l'architecture budgétaire du programme 150 - *Formations supérieures et recherche universitaire* reste sous sa responsabilité directe.

Cette organisation est fortement défendue par le MESR. Il évoque un objectif de cohérence, d'équité et d'homogénéité entre établissements, qui se verraient appliqués des critères et exigences identiques et une même « *doctrine* » d'attribution des moyens, en toute indépendance. Un pilotage unique permettrait seul d'atteindre un objectif de déploiement d'une vision nationale, les rectorats apparaissant pour leurs parts peu armés, que ce soit en matière de moyens humains ou matériels. En outre, ils ne seraient pas toujours en position de rendre sereinement des arbitrages face à des établissements importants et avec lesquels ils sont en lien direct au quotidien.

Cette position, que l'on peut comprendre, semble toutefois sujette à débat. Il s'avère en effet qu'à l'aune de recrutements nombreux, plusieurs rectorats de région se sont renforcés et ont gagné en compétence afin de traiter des problématiques liées à l'enseignement supérieur. Ils consacrent

⁷⁴ En tant que chancelier des universités, le recteur représente le ministre chargé de l'enseignement supérieur auprès des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Il assure la coordination des enseignements supérieurs avec les autres degrés d'enseignement et un contrôle, *a posteriori*, sur les établissements et peut faire appel des décisions prises. Les recteurs s'appuyaient initialement sur des chancelleries, établissements publics nationaux à caractère administratif, mais celles-ci ont été dissoutes par décret soit au 1^{er} janvier 2021 (Lyon, Toulouse et Versailles) soit au 1^{er} janvier 2020 (toutes les autres chancelleries), seule la chancellerie de Paris demeurant encore à ce jour.

⁷⁵ Décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

aujourd'hui des moyens conséquents à cette fin⁷⁶. Un rectorat de région académique couvre de larges périmètres, donnant à son responsable un poids et une autorité difficilement contestables sur le plan local, à l'instar d'un préfet ou d'un président de région.

Une fonction spécifique a, qui plus est, été créée le 1^{er} janvier 2020 pour renforcer cette dimension, celle de recteur délégué à l'enseignement supérieur, à la recherche et l'innovation. Sept nouveaux recteurs ont ainsi été nommés sur le territoire métropolitain, afin que les établissements disposent d'interlocuteurs privilégiés dans le cadre du dialogue de proximité et du suivi de leurs trajectoires tant stratégique que financière. Chargés de suivre directement les grands projets (Idex, EPE, CPER et opérations de l'État en matière d'innovation et de recherche), les recteurs délégués à l'ESRI prennent également une grande part à tous les chantiers relatifs au *continuum* - 3 + 3 et ont vocation à piloter la mise en place du volet territorial des contrats de site. La plupart d'entre eux dispose, ou est sensé disposer, de délégations de signatures du recteur de région académique⁷⁷.

Finalement, le positionnement du MESR, qui conserve seul une autorité stratégique, paraît entrer en contradiction avec les réformes engagées, qui illustrent plus une volonté de déconcentration du pouvoir décisionnel en faveur des régions académiques. Il en ressort une impression d'inachevé, alors même que les acteurs en place sur les territoires ont vocation à rapprocher l'État des universités. La position ambiguë du recteur délégué à l'ESRI illustre cet entre-deux dans lequel le ministère évolue. La fonction amène à identifier l'enseignement supérieur comme un sujet à part, séparé de l'éducation nationale et des recteurs académiques qui l'incarnent. Force est toutefois de constater qu'il existe une différence de positionnement : ces derniers, qui ne sont formellement pas les délégués du recteur de région académique, sont maîtres de leur territoire et constituent des interlocuteurs directs avec les élus locaux. Il en ressort une situation de décalage, les recteurs délégués étant de leur côté plutôt perçus comme secondant le recteur de région académique, une forme de représentant n'ayant pas tout à fait le rang de recteur. En outre, le fait qu'il n'y ait pas de recteurs délégués sur l'ensemble du territoire, à la différence des DRARI (cf. *infra*), ne facilite pas la visibilité de la fonction.

⁷⁶ À titre d'exemple, la masse salariale consacrée au suivi et au soutien des universités pour la région académique Auvergne-Rhône-Alpes est évaluée à plus de 3,6 M€ pour 2022 et représente une soixantaine d'agents.

⁷⁷ Voir par exemple l'arrêté n° 2021-61 en date du 22 septembre 2021 portant délégation de signature en matière d'enseignement supérieur, recherche et innovation pour la région académique Auvergne-Rhône-Alpes du recteur de région académique au recteur délégué pour l'ESRI.

Le positionnement ambigu des DRARI

À l'instar des recteurs délégués à l'ESRI, la fonction de délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation a été créée par le décret du 20 novembre 2019, en remplacement de celle des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (D2RT), et place désormais les DRARI sous l'autorité hiérarchique du recteur et l'autorité fonctionnelle du préfet. La réorganisation nécessitée par cette évolution, complexe à réaliser, a demandé une agilité certaine, la situation constituant dans les faits une double autorité qui nécessite une participation aux réunions de service et aux instances des deux structures concernées (préfecture-SGAR et rectorat). La qualité des relations interpersonnelles entre préfet, SGAR et recteur de région académique semble un facteur indispensable pour garantir la fluidité et la souplesse du fonctionnement, l'ensemble des éléments adressés à l'un ou à l'autre devant être systématiquement partagés, au risque d'exposer le DRARI à des conflits de loyauté. En tant que telle, cette organisation interroge car elle est susceptible de placer ce dernier dans une situation inconfortable et elle porte en outre un risque d'improductivité. Il serait souhaitable qu'un bilan en soit rapidement fait par le MESR, afin de mesurer la valeur ajoutée de cette évolution.

Démunis de feuille de route lors de leur prise de fonction, n'ayant jamais été installés par leur tutelle, les recteurs ESRI ont dû se créer une activité et ont gagné en visibilité durant la crise sanitaire. Une habitude s'est progressivement installée, et les universités ont appris à identifier ce nouveau représentant de l'État comme un interlocuteur facile d'accès et plus au fait de leurs problématiques. Il serait toutefois nécessaire que cette reconnaissance de terrain s'accompagne de son pendant institutionnel et donc d'une meilleure définition du contenu et de la place de la fonction. La reconnaissance du titre de chancelier au recteur ESRI, qui ne devrait ainsi plus être délégué mais recteur à part entière, pourrait être un moyen utile d'y parvenir et d'enraciner définitivement la fonction. Cela impliquerait toutefois que les recteurs de région académique abandonnent ce titre, et acceptent d'établir des relations identiques à celles existant avec les recteurs académiques. Il semblerait également nécessaire de clarifier les relations entre ces derniers et les recteurs délégués, des zones de friction demeurant, plusieurs commissions académiques concernant le supérieur, la CVEC, le paiement des bourses, ou encore la gestion des personnels des instituts nationaux du professorat et de l'éducation (Inspé) restant par exemple de la compétence directe des recteurs académiques, bien que relevant de la compétence de l'enseignement supérieur.

Cette clarification institutionnelle paraît indispensable pour pérenniser une fonction, dont le risque est qu'elle végète si elle n'évolue pas, même si le MESR tient à rappeler son caractère récent⁷⁸. À défaut, la question de son maintien pourrait se poser, quitte à affaiblir la représentation de l'ESR sur les territoires. Celle-ci pourrait alors à nouveau être assurée par les recteurs académiques, la majorité de ceux rencontrés dans le cadre de l'enquête se prononçant d'ailleurs en ce sens, au risque qu'elle n'occupe qu'une très faible part de leur activité. Elle pourrait également rester au niveau du recteur de région, à condition de le renforcer par un adjoint n'ayant pas le statut de recteur, mais un cadre administratif spécialisé dans les problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche⁷⁹. À tout le moins, une organisation pérenne doit être établie, préalable obligatoire avant une éventuelle montée en puissance des régions académiques en matière d'allocation des moyens.

⁷⁸ Réponse du MESR au rapport d'observations provisoires, 31 octobre 2022.

⁷⁹ À noter que ce type de poste existe dans les régions académiques non pourvues de délégués à l'ESRI où se trouvent des délégués régionaux à l'enseignement supérieur (DRES), comme c'est le cas en Bourgogne-Franche-Comté. Existente également des DRAES (directions régionales académiques à l'ES) dans les académies de Nice ou de Grenoble.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La position de l'État envers les universités, depuis l'adoption de la loi LRU, n'a cessé de fluctuer. Tantôt défenseur de l'autonomie, tantôt affichant une volonté de reprise en main, il n'est pas parvenu à impulser de trajectoire lisible permettant aux établissements de se situer et de gagner progressivement en confiance. L'administration centrale n'a pas su déléguer ses compétences à l'échelon académique, les recteurs de région restant trop souvent des passeurs d'information, en particulier lors de la négociation budgétaire, plutôt que de vrais interlocuteurs dotés d'un pouvoir d'arbitrage avéré. Pour utile qu'elle soit, la création en 2020 des recteurs délégués à l'ESRI n'a pour l'heure pas eu les effets escomptés. Dotés de marges de manœuvre trop faibles, pris en étau entre les recteurs académiques et les recteurs de régions académiques dont ils dépendent, il paraît nécessaire de leur donner plus d'espace et une meilleure reconnaissance afin d'exister pleinement.

L'exercice de contractualisation reste quant à lui mené par le MESR seul, quand bien même d'autres collectivités territoriales, dont les régions, devraient y prendre une part active. Les termes de la loi de programmation pour la recherche, qui prévoient de les associer, devront trouver une application concrète dans les meilleurs délais.

Les collectivités territoriales sont encore trop absentes de la stratégie universitaire. Appelées à financer parfois massivement certaines actions, elles ne sont pas toujours associées aux politiques générales menées par les établissements. Les régions, pourtant consacrées cheffes de file au sujet de l'enseignement supérieur par la loi NOTRe, se sont plus ou moins emparées de ce sujet, chacune d'entre elles fixant ses propres objectifs. Les autres collectivités mènent leurs propres stratégies, le plus souvent en ordre dispersé. Il serait utile qu'un pilotage harmonisé au niveau régional s'établisse afin de gagner en visibilité et en efficacité.

La perspective d'une tutelle partagée avec les régions paraît, dans ce contexte, peu probable, nul ne souhaitant remettre en cause le principe établi selon lequel les universités sont des opératrices de l'État. C'est donc bien à cet échelon que l'enjeu se joue, et il est plus que jamais nécessaire que le MESR évolue dans le sens d'un renforcement des compétences de la représentation académique. Tout en conservant le rôle de stratège et de gardien d'une vision d'ensemble de l'enseignement supérieur traditionnellement dévolu au MESR, ce renforcement permettrait une adaptation du dispositif d'allocation des moyens aux établissements et aux territoires et la reconnaissance des collectivités territoriales comme des interlocutrices permanentes et institutionnellement reconnues.

La Cour émet la recommandation suivante :

6. Clarifier la place et le rôle des recteurs délégués à l'ESRI (MESR).
-

Chapitre IV

Les universités et le monde

économique : une reconnaissance

mutuelle malgré la persistance de freins

L'enquête de la Cour a révélé des relations de plus en plus étoffées entre les universités et le monde économique. Cette évolution qui contredit les jugements qui ont longtemps prévalu d'une certaine distance entre le secteur universitaire et le monde économique, se traduit par une participation accrue des entreprises aux instances stratégiques des universités et par une offre de formation qui vise à mieux répondre aux besoins économiques. Cette tendance générale, qui toutefois varie en intensité selon les établissements et les types de formation, est conforme au code de l'éducation qui, dans son article L. 123-2, dispose que le service public de l'enseignement supérieur contribue à la croissance et à la compétitivité de l'économie et à la réalisation d'une politique de l'emploi prenant en compte les besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels et leur évolution prévisible. Elle traduit également une autre mission conférée par le même code à l'enseignement supérieur : contribuer à l'attractivité et au rayonnement des territoires aux niveaux local, régional et national.

Pour autant, les évolutions constatées dans les relations entre universités et entreprises présentent des limites. Afin d'apprécier la perception que les acteurs économiques ont des universités, CCI France qui constitue la tête nationale du réseau des chambres de commerce et d'industrie, a procédé, à la demande de la Cour, à un sondage téléphonique auprès de 409 dirigeants d'entreprises privées comptant 20 salariés ou plus. Ce sondage, fondé sur un échantillon limité mais représentatif, fait apparaître un contraste marqué entre les efforts déployés par les universités pour mieux s'ancrer dans le monde économique et la perception encore mitigée qu'en ont les dirigeants d'entreprises.

I - Une contribution des universités au développement économique de leur territoire à mieux évaluer

Comme le montrent les données statistiques du ministère chargé de l'enseignement supérieur sur l'insertion des étudiants 30 mois après leur sortie d'université (36 mois pour les doctorants), une part importante d'entre eux trouvent un emploi dans leur région de formation. Ce taux est particulièrement élevé pour les étudiants issus d'IUT (70,5 %) ou ayant obtenu une licence professionnelle (64,5 %). Il est plus faible pour les détenteurs d'un master (57 %), ce qui témoigne d'une plus forte mobilité géographique de ces publics. Alors que cette question mériterait d'être étudiée, il n'existe pas de données comparables pour les doctorants : les statistiques ministérielles disponibles montrent que 67 % d'entre eux sont recrutés sur le territoire national, sans préciser la part des recrutements opérés dans la région de formation.

Si ces données présentent des limites en raison du nombre réduit de réponses recueillies par le ministère, elles donnent toutefois la mesure de la contribution des universités à l'emploi et, plus largement, au développement économique à l'échelon territorial. À cet égard, l'enquête de la Cour a montré la mise en œuvre récente d'évaluations qui visent à mesurer l'impact économique des universités. Ces démarches, encore sporadiques, sont engagées par les établissements, les collectivités territoriales ou les acteurs économiques et ont l'intérêt de démontrer que le secteur universitaire participe à l'amélioration de l'attractivité et au rayonnement des territoires⁸⁰. Elles abordent la question de l'impact des universités sur leur territoire selon des angles complémentaires.

Les dépenses des établissements en matière de fonctionnement et d'investissement ainsi que les salaires versés aux agents sont analysés. Cet impact dit « direct » est augmenté des retombées dites « indirectes » ou « induites » qui comptabilisent notamment les emplois locaux créés et les dépenses des étudiants au bénéfice du tissu économique local. Sont également pris en compte les liens avec les partenaires des universités, les

⁸⁰ On peut citer l'université de Savoie Mont-Blanc (2017), les universités de Strasbourg (2001), la métropole lilloise (2018), les universités Rennaises (2016), l'antenne de Valence de l'université Grenoble-Alpes (2021), l'université d'Avignon (2019), l'université de Reims Champagne-Ardenne (2020), l'université Claude Bernard Lyon 1 (2019), le campus de Science-Po à Reims (2016) et l'agglomération d'Angers (2021) ou la CCI pour l'université d'Artois (2017). Des démarches analogues sont en cours dans d'autres universités, telle l'université de Corse.

activités de valorisation de la recherche et les créations d'entreprises provoquées par la présence universitaire. Certains prestataires extérieurs se sont positionnés pour réaliser ces études auprès des universités et des collectivités territoriales et pour proposer des méthodes adaptées aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Ces travaux s'avèrent encore récents en France, alors qu'ils sont, par exemple, largement développés outre-manche. En effet, la plupart des universités britanniques publient des analyses de leur impact économique sur leur territoire. L'association de défense des intérêts *Universities UK* publie même l'impact global des universités britanniques sur l'ensemble du territoire national qui a été estimé par le cabinet *Frontier Economics* à 95 Md£ (environ 110 Md€) et à 815 000 emplois.

Une telle démarche pourrait inspirer le MESR. Celui-ci a souligné, à ce titre, que, s'il met à disposition des établissements de nombreuses données sur lesquelles ils peuvent s'appuyer pour réaliser des évaluations d'impact, ces analyses ne permettent pas de mesurer l'impact financier de l'enseignement supérieur sur un territoire et qu'une évaluation coordonnée de la création de richesses et d'emplois liée aux activités des établissements reste encore à développer. En outre, il souligne que, « *s'il s'avère nécessaire, l'encadrement du dispositif d'évaluation, serait une démarche partagée entre l'État, les universités et les collectivités territoriales, (...) tenant notamment compte de l'expérience des sociétés d'accélération du transfert de technologies qui valorisent les résultats de la recherche publique au sein des territoires* »⁸¹.

Au regard de ces précisions, la Cour estime que la mise en œuvre d'un cadre commun d'évaluation de l'impact économique des établissements permettrait de dépasser la situation actuelle où les évaluations restent encore éparpillées et, faute d'une méthodologie partagée, ne permettent pas de fonder des comparaisons entre établissements et entre territoires. Cette démarche, qui pourrait s'appuyer sur les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN), contribuerait également à mesurer le retour sur investissement des fonds publics investis dans l'enseignement supérieur dont les négociations budgétaires pourraient tirer profit.

⁸¹ Réponse du MESR au rapport provisoire de la Cour, 31 octobre 2022.

II - Les efforts des universités pour prendre en compte les enjeux économiques dans leur stratégie et leur offre de services

L'ouverture aux acteurs économiques se traduit par une participation accrue de ceux-ci aux instances stratégiques des universités et par la mise en place de services et de dispositifs visant à faciliter la mise en relation entre étudiants et entreprises. Il s'agit là, en termes historiques, d'une évolution relativement récente, puisque les universités avaient un rôle traditionnel de formation des élites intellectuelles.

A - Une place croissante donnée aux représentants des entreprises dans les instances stratégiques des universités

L'intégration de représentants du monde économique dans les instances stratégiques des universités résulte des lois successives qui sont venues réorganiser la gouvernance des établissements.

En 1968, la loi Faure a institué, au sein des conseils d'administration des universités, la présence de membres externes qui peuvent comprendre des représentants du secteur économique. La présence de ces membres a été précisée par les lois suivantes : la loi Savary (1984), la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007, la loi pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) en 2013. Cette dernière a fixé de sept à huit le nombre de personnalités extérieures sur 24 et 36 membres des conseils d'administration, sachant que ces membres ne se limitent pas au secteur économique. Depuis la loi Savary, les conseils d'administration doivent aussi comprendre des représentants des collectivités territoriales, des organisations syndicales de salariés et de représentants de l'enseignement scolaire et supérieur. En d'autres termes, il n'existe pas d'exclusivité de la représentation du monde économique dans les conseils d'administration des universités et, dans les faits, si le dialogue entre les entreprises et les universités s'est généralisé, il reste assez hétérogène selon les établissements qui donnent plus ou moins de latitude d'intervention aux entreprises participantes.

Par ailleurs, des représentants du monde économique siègent, à l'échelon des composantes, dans les conseils de perfectionnement qui, au moins une fois par an, doivent se prononcer sur les évolutions des formations. Cette procédure présente une réelle portée opérationnelle puisqu'elle permet aux acteurs économiques de contribuer aux décisions

de suppression et de création des formations ainsi qu'à l'adaptation des modalités d'enseignement. En outre, de nombreuses universités disposent de fondations dont les membres sont souvent des entreprises et dont les actions de soutien à la recherche et à la formation visent à renforcer les liens entre universités et tissu économique territorial.

Enfin, certaines universités ont créé des instances consultatives ou de réflexion qui associent les partenaires du monde économique de façon plus informelle. Plusieurs se sont dotées de vice-présidences et de directions chargées des partenariats avec le secteur économique, cette structuration permettant d'organiser un guichet unique d'offre de services aux entreprises : organisation des stages et des recrutements pour les apprentis et les diplômés, prestations de formation professionnelle, développement d'activités de recherche partenariale et de leur valorisation, transferts technologiques et accompagnement à la création d'entreprises.

L'enquête de la Cour a révélé plusieurs exemples aboutis de ces démarches qui illustrent la structuration et la diversification des relations entre universités et entreprises. L'université de Lorraine a mis en place un comité stratégique des partenariats qui regroupe 25 représentants d'entreprises et dont la mission est d'émettre un avis sur la stratégie partenariale de l'université. Cet établissement s'est également doté d'une charte pour développer et harmoniser les pratiques des conseils de perfectionnement au sein de ses composantes. En 2020, un conseil de perfectionnement sectoriel a été expérimenté pour le numérique, afin de construire une offre dans ce domaine. L'université envisage de créer d'autres conseils comparables dans les secteurs de la santé et du développement durable. De façon complémentaire, les universités prennent souvent part aux instances de décision et de dialogue des acteurs économiques. Par exemple, l'université Côte d'Azur participe aux instances portant sur les entreprises locales, notamment la chambre de commerce et d'industrie (CCI), les directions économiques et partenariales des collectivités territoriales, les clubs d'entreprises organisés dans les différents bassins, les pôles de compétitivité et les *clusters* de compétences.

B - La mise en place de dispositifs visant à faciliter les relations entre étudiants et entreprises

La période récente est marquée par la mise en place de structures universitaires visant à faciliter les relations entre entreprises et étudiants, la finalité étant, d'une part, d'agir en amont et en cours de formation en vue d'une meilleure information des étudiants sur le monde économique ; d'autre part, de favoriser leur insertion professionnelle en organisant les contacts avec leurs recruteurs potentiels ; enfin, d'encourager les étudiants à s'engager dans la création d'entreprises et dans la valorisation des activités de recherche.

Les universités peuvent, tout d'abord, être parties prenantes des Campus des métiers et des qualifications.

Les Campus des métiers et des qualifications

Les Campus des métiers et des qualifications (CMQ) ont été créés en septembre 2014, en application de la loi de 2013 sur la refondation de l'école, et consistent en un label attribué à un réseau d'établissements d'enseignement secondaire et d'enseignement supérieur, d'organismes de formation, de laboratoires de recherche et de partenaires économiques et associatifs. Il existe à ce jour près de 100 campus. Ils sont construits autour d'un pôle de compétences au niveau régional et sont soutenus par les collectivités territoriales et les entreprises. Leurs finalités sont la transformation de la voie professionnelle et son attractivité ; l'élévation du niveau de qualification et de compétences des élèves, étudiants et stagiaires de la formation continue ; l'amélioration de leur insertion professionnelle ; le développement des liens entre établissements de formation et entreprises ; le développement économique du territoire dans un secteur déterminé. En 2018 ont été créés des labels intitulés « CMQ d'excellence » qui visent à répondre à des enjeux économiques territoriaux et nationaux particulièrement stratégiques et porteurs d'innovation.

À l'échelon interne, les universités disposent, pour la plupart, de services communs universitaires d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle qui dispensent aux étudiants des conseils sur l'emploi et l'insertion professionnelle. Ces services peuvent aussi proposer des modules obligatoires ou optionnels sur la connaissance des métiers et du marché du travail, sur la recherche de stage et d'emploi (préparation aux entretiens, rédaction de curriculum vitae), sur l'identification et la valorisation des compétences ou sur les techniques de communications orales. Ils sont aussi chargés de la diffusion des offres de stages et

d'emplois, de la mise à disposition des annuaires d'entreprises et des anciens diplômés, ainsi que de l'organisation d'événements sur l'orientation et l'insertion professionnelles (forums, salons, rencontres professionnelles aussi nommées *job-datings*).

Un exemple de ces services est le dispositif CAP Avenir de l'université d'Artois. Ce dernier met à disposition des étudiants quatre centres ressources répartis sur les sites d'Arras, de Béthune, de Douai et de Lens, et organise des actions pour aider les étudiants à construire leur parcours d'études et leur avenir professionnel : stages, modules de construction du projet professionnel, techniques de recherche d'emploi, rendez-vous de l'insertion professionnelle (trois fois par an) et semaine de l'insertion professionnelle comprenant des conférences, des forums d'entreprise, des ateliers d'emploi et de sensibilisation à l'entrepreneuriat.

Pour autant, ces services d'information et d'orientation vers l'insertion professionnelle restent souvent mal identifiés par leurs potentiels bénéficiaires.

Du côté des étudiants, l'enquête de la Cour a fait apparaître plusieurs cas où les dispositifs d'orientation et de conseil s'avèrent peu connus, hormis de ceux qui en ont été les utilisateurs effectifs. Les représentants d'associations d'étudiants sollicités en cours d'enquête ont, à plusieurs reprises, estimé ne pas être suffisamment informés de l'existence et de l'offre de ces services. En outre, les prestations proposées se concentrent souvent sur l'accompagnement des étudiants pendant leur cursus universitaire et, une fois le diplôme obtenu, ces derniers sont souvent seuls pour préparer leur entrée sur le marché du travail.

Du côté des entreprises, leurs avis sur les dispositifs censés faciliter leurs relations avec les étudiants ne sont guère favorables. Le sondage de CCI France a fait apparaître que seuls 31 % des dirigeants interrogés se déclarent avoir été en relation avec les universités pour recruter des alternants, 29 % des stagiaires et 22 % des diplômés. 66 % signalent même n'être en contact avec aucune université de leur territoire. Les critiques portent, en particulier, sur la capacité des universités à rendre lisible leur offre de formation. 70 % des dirigeants interrogés pensent ne pas être suffisamment informés sur l'offre de formation des universités les plus proches et, même parmi ceux qui ont pourtant été formés à l'université, 42 % partagent le même avis.

III - Une offre de formation à davantage orienter vers les attentes du monde économique

Malgré les efforts déployés par les universités pour adapter l'offre de formation aux besoins économiques, l'enquête de la Cour a fait apparaître que des freins subsistent, ce qui pourrait expliquer les jugements critiques des entreprises.

A - Les efforts déployés pour adapter l'offre de formation aux besoins du monde économique

Dans les évolutions apportées à leur offre de formation, les universités sont de plus en plus soucieuses d'apporter des réponses aux entreprises de leur territoire. Or, adapter les formations aux besoins en compétence des entreprises soulève de nombreuses questions : le temps nécessaire pour former des étudiants qui ne correspond pas forcément aux évolutions rapides des attentes des entreprises, les modalités pédagogiques des enseignements qui préparent plus ou moins directement à la vie en entreprise et, enfin, le nombre d'étudiants formés par rapport aux besoins de recrutement des entreprises. La contrepartie de l'adaptation de l'offre de formation universitaire aux entreprises est aussi que ces dernières soient en mesure de prévoir leurs besoins en recrutement tant en ce qui concerne les effectifs que les compétences. Les entreprises souhaitent également que les étudiants recrutés soient directement employables et maîtrisent, à ce titre, les usages de la vie professionnelle, alors que les universités n'ont pas une mission exclusive de préparer leurs étudiants à l'insertion professionnelle mais également celle de leur transmettre des contenus académiques sanctionnés par des diplômes.

Tous ces enjeux ne sont pas nouveaux et, en termes historiques, certains domaines universitaires ont développé de longue date des formations professionnalisantes, comme c'est le cas de l'internat des filières médicales. La formation continue et l'apprentissage constituent aussi des modalités directement opérationnelles pour assurer une mise en cohérence entre formations universitaires et besoins des entreprises.

Le secteur concurrentiel que représente la formation continue, en raison de l'intervention de nombreux autres organismes de formation, constitue un volet important des formations universitaires. Comme l'indique une note publiée en novembre 2021 par la sous-direction des

systèmes d'information et des études statistiques du ministère chargé de l'enseignement supérieur⁸², la formation continue dans l'enseignement supérieur public (universités, Cnam et écoles) a engendré un chiffre d'affaires de 493 M€ en 2019, financé pour près de moitié par les entreprises. Les universités ont accueilli 327 000 stagiaires et la durée moyenne des formations qu'elles ont dispensé s'est élevée à 144 heures. Plus d'un tiers des stagiaires ont préparé un diplôme national. 110 000 diplômes ont été délivrés en formation continue par l'ensemble des établissements, dont 60 % diplômes nationaux. Plus d'un quart d'entre eux étaient des licences professionnelles et trois sur dix des masters.

L'apprentissage constitue, pour sa part, un vecteur de plus en plus puissant de rapprochement entre universités et entreprises en raison du fort développement de l'alternance dans l'enseignement supérieur. Cette voie de formation a fait l'objet de réformes successives dont la dernière s'est concrétisée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, des aides exceptionnelles ont été allouées aux employeurs d'alternants à partir de l'été 2020, ce qui peut expliquer l'essor de l'alternance. Alors que, depuis le début de la décennie 2010 et tous niveaux confondus, le nombre annuel de nouveaux contrats d'apprentis restait en deçà de 300 000, il a atteint 525 600 en 2020. Cette évolution s'est poursuivie puisqu'entre janvier et septembre 2021, 576 700 nouveaux contrats d'apprentissage ont commencé. Les formations de l'enseignement supérieur représentent 60 % des nouveaux contrats, ce qui démontre à la fois une augmentation des effectifs d'étudiants intéressés par ce type de formation et une diversification des niveaux d'études universitaires ouverts à l'alternance⁸³.

L'articulation entre formations universitaires et attentes des entreprises est également renforcée dans les formations initiales hors alternance, ce qui se traduit par le développement des formations professionnalisantes. Outre les enseignements dispensés en IUT et en licences professionnelles, les universités peuvent mettre en place des diplômes universitaires visant à répondre à des besoins précis des entreprises. Les diplômes universitaires de niveau Bac + 1 qui sont proposés depuis la rentrée 2020, ont vocation à proposer aux candidats une

⁸² SIES, *La formation continue dans l'enseignement supérieur en 2019*, novembre 2021.

⁸³ Comme l'a décrit la Cour des comptes en 2022, « la grande majorité de la hausse des effectifs d'apprentis entre 2016 et 2020 (+ 217 369) ayant été portée par les apprentis préparant un diplôme supérieur au baccalauréat, ceux-ci sont devenus majoritaires (51 % de l'effectif en 2020), alors qu'en 2016 la part des apprentis préparant un diplôme de niveau inférieur ou équivalent au baccalauréat professionnel atteignait 63 % ». Cf. Cour des comptes, *La formation en alternance*, rapport public thématique, juin 2022, page 38.

spécialisation professionnelle (FSS « Formation supérieure de spécialisation » appelée maintenant « Diplôme Supérieur de Spécialisation ») ou une année de réflexion permettant d'affiner le parcours professionnel et universitaire (DU PaRéo - Parcours pour réussir et s'orienter). 30 DU PaRéO sont aujourd'hui ouverts dans Parcoursup.

De nombreuses universités revoient l'organisation de leurs enseignements sur la base de « blocs de compétences », c'est-à-dire selon une démarche proche de celle des référentiels métiers des entreprises : les parcours de formation visent, outre la transmission de savoirs académiques, la maîtrise progressive de compétences qui pourront être mobilisées lors de l'insertion professionnelle des étudiants. On peut également constater l'intervention croissante de représentants d'entreprises au sein même des équipes pédagogiques, notamment en licence professionnelle et en master. Des professionnels sont aussi impliqués dans le suivi des étudiants en stage ou en alternance mais aussi, dans certains cas, dans le suivi des thèses de doctorat. Enfin, les modalités d'interaction avec les entreprises prennent des formes spécifiques dans le cadre des activités de valorisation de la recherche qui se traduisent notamment par la constitution d'incubateurs d'entreprises et par le soutien au développement de start-up.

Au final, en tirant parti des différents leviers de professionnalisation de leur offre de formation, nombre d'universités présentent des enseignements et des projets de recherche structurés en fonction des caractéristiques économiques locales. On peut citer l'université du Littoral Côte d'opale qui a ouvert, sur son site de Dunkerque, un parcours « froid industriel » en licence professionnelle de gestion et maintenance des installations énergétiques à la suite de l'installation d'un terminal méthanier, et, sur son site de Boulogne, un parcours « technicien supérieur en sciences halieutiques » dans la licence professionnelle de sécurité des biens et des personnes. L'université d'Avignon s'est engagée dans la constitution de deux « écosystèmes » relatifs à l'agroalimentaire et au numérique dans le secteur culturel, le but étant de constituer un ensemble cohérent de projets de recherche, de formations et de partenariats avec les entreprises de ces secteurs jugés porteurs pour le département du Vaucluse. L'université Côte d'Azur s'efforce de prendre en compte les spécificités économiques des bassins d'emploi de son ressort, par exemple, à Cannes pour les métiers de l'écriture et de la production audiovisuelle.

Toutefois, certaines universités soulignent les limites qu'aurait une offre de formation trop strictement dictée par les besoins économiques locaux. L'Université de Montpellier estime ainsi que la réponse à ces besoins ne doit pas conduire à ne créer que des formations étroites et sans visibilité d'ouverture au-delà du territoire, ce qui pourrait nuire au caractère national des diplômes. L'université de Lorraine exprime la même réserve en mentionnant que les universités doivent permettre à leurs étudiants

d' « exporter » leurs savoirs et leurs compétences au-delà de leur seul territoire de formation. Il convient de préciser que ces débats reflètent une particularité du système d'enseignement supérieur français qui fait coexister, au sein des missions des universités, des objectifs de formations académique et professionnelle. Tel n'est pas le cas dans un pays comme l'Allemagne qui a fait le choix de dissocier ces deux missions dans l'organisation de son enseignement post-baccalauréat.

**Le système allemand d'enseignement supérieur :
une séparation entre l'enseignement académique
et les formations professionnalisantes**

L'offre de formation supérieure allemande est dispensée par les universités dont le fonctionnement est globalement similaire à leurs homologues françaises mais qui ont une vocation essentiellement académique, et par les *Fachhochschulen* (écoles supérieures d'enseignement technique) qui proposent des formations allant des niveaux Bac + 2 à Bac + 5 qui sont moins théoriques et davantage orientées vers le monde professionnel. Il existe également des écoles spécialisées dans les domaines artistiques. Pour ces trois types d'établissements, coexistent des structures publiques et privées qui comptent en tout 2,9 millions d'étudiants en 2021.

Les cursus courts et professionnalisants sont de la responsabilité des *Fachhochschulen* qui forment plus d'un million d'étudiants. À noter toutefois que ces formations tendent désormais à se rapprocher de celles dispensées par les universités, avec l'allongement de certains cursus et le développement de projets de recherche appliquée en relation avec des besoins économiques territoriaux ou des enjeux internationaux.

B - Des freins persistants dans les réponses apportées par les universités aux attentes des acteurs économiques

Le sondage de CCI France auprès des dirigeants d'entreprises a fait apparaître que 74 % d'entre eux estiment que, toutes modalités de formation comprises, les compétences des diplômés de l'enseignement supérieur correspondent bien à leurs attentes. Les profils issus de l'enseignement supérieur sont jugés attractifs par les entreprises de 20 salariés et plus : près des trois quarts recrutent des titulaires de diplômes de niveau Bac + 2 à Bac + 5 (71 %), mais les profils Bac + 2 et Bac + 3 sont les plus fréquemment recherchés (68 %). On peut relever que les besoins en diplômés de l'enseignement s'accroissent en fonction de la taille des entreprises : 64 % des entreprises de 20 à 49 salariés, 83 % des entreprises plus grandes et 92 % des entreprises de 250 salariés et plus.

Le sondage révèle que, pour les niveaux Bac + 2 et Bac + 3, les dirigeants d'entreprise estiment que les universités répondent moins bien à leurs attentes que les BTS. Ils préfèrent les licences professionnelles aux licences générales qui ne recueillent que 22 % d'avis favorables. Au niveau Bac + 5, les écoles d'ingénieurs bénéficient d'une meilleure perception (47 % contre 31 % pour les masters universitaires en formation initiale). Ils expriment toutefois un jugement plus favorable s'agissant des masters en formation continue (39 %).

De façon plus générale, 51 % des dirigeants d'entreprise jugent que les parcours universitaires préparent mal les étudiants à intégrer le marché du travail, et 10 % estiment même que ces derniers n'y sont pas du tout préparés. De telles données peuvent être éclairées par les appréciations recueillies par la Cour auprès de représentants du secteur économique qui estiment que les universités doivent renforcer l'employabilité de leurs étudiants.

Le MEDEF de la région Auvergne-Rhône-Alpes a souligné que, si les diplômés universitaires ou issus du secteur public de certaines filières, paraissent davantage reconnus par les employeurs que ceux issus du système privé (architecture, droit, sciences de l'ingénieur), la situation serait inverse pour les profils en gestion des ressources humaines, marketing, communication, management, secteur commercial ou financier, où les candidats issus des cursus des écoles de commerce constituent des profils particulièrement appréciés par les entreprises et devancent les candidats universitaires lors des recrutements. Selon le MEDEF du Puy-de-Dôme, les chefs d'entreprise estiment que les universités ne prépareraient pas assez leurs étudiants à la réalité de la vie professionnelle, ces derniers étant jugés insuffisamment autonomes et mal préparés à des environnements peu connus, notamment à l'échelon international. Ils soulignent qu'il manque aux universités un réseau d'anciens diplômés qui serait aussi développé que celui des écoles de commerce. Le Conseil national de l'industrie a indiqué que, face aux difficultés de recrutement rencontrées dans certains domaines comme celui des nouvelles énergies, les filières de l'industrie demandent des spécialistes alors que les formations universitaires resteraient encore trop généralistes pour répondre à ces besoins. Il pose également la question du nombre insuffisant d'étudiants formés dans ces secteurs par les universités, en raison des besoins massifs en diplômés liés à l'accélération des départs à la retraite et à la technicisation accrue de la production.

Pour surmonter ces faiblesses, une voie serait d'accentuer l'intégration du monde économique dans les parcours universitaires. Le sondage de CCI France montre ainsi que 28 % des dirigeants interrogés souhaiteraient davantage pouvoir influencer sur les évolutions de l'offre de formation et 19 % être mieux intégrés aux parcours universitaires, notamment grâce à une place plus large accordée aux stages et à l'alternance.

Une autre voie pourrait être de revoir les procédures d'adaptation des formations aux besoins économiques afin de les rendre encore plus réactives aux besoins du tissu économique. L'enquête de la Cour a, en effet, mis en lumière les lourdeurs affectant le mécanisme d'accréditation des diplômes, ce dernier s'inscrivant dans un temps long alors que les réponses aux attentes des entreprises devraient davantage se situer dans le court terme.

Ainsi, concernant les masters, les mentions sont définies au niveau du ministère mais les parcours créés par l'université sont définis par les enseignants-chercheurs avec des options professionnalisantes ou de recherche. Par exemple, à l'université Claude Bernard Lyon 1, le master Biologie médicale présente une mention en biologie moléculaire qui a été construite selon les besoins et orientations des grands groupes pharmaceutiques du territoire.

Pour autant, les masters ne peuvent pas facilement être modifiés dans leur contenu puisqu'ils bénéficient d'agrément pour cinq ans, ce qui empêche les modifications pendant cette période. C'est seulement lors des renouvellements des agréments qu'une plus forte adéquation entre formation et besoins des entreprises peut être obtenue.

Face à de telles rigidités de calendrier et de procédure, une solution pragmatique doit, dès lors, être recherchée pour permettre de répondre plus rapidement aux besoins d'adaptation des formations. Si le ministère a indiqué qu'il lui revient de garantir la cohérence de l'offre de formation des diplômes nationaux dans le respect du monopole de l'État sur la collation des titres et des grades⁸⁴, la Cour estime qu'il conviendrait, dans le cadre d'une expérimentation, de responsabiliser les échelons académiques en leur permettant de prendre part à la gestion des procédures d'agrément de diplômes entre deux vagues d'accréditation, le ministère conservant toutefois son rôle de garant de l'équité et de l'homogénéité des diplômes nationaux.

L'enquête de la Cour a mis en lumière un mouvement de rapprochement entre universités et monde économique qui se traduit par la participation d'entreprises aux instances des établissements, par les efforts déployés pour davantage orienter l'offre de formation en réponse aux attentes du monde économique, ainsi que par la mise en place de services et de dispositifs destinés à faciliter l'insertion professionnelle des étudiants et à les inciter à s'engager dans la création d'entreprises. Si toutes ces démarches témoignent de la prise de conscience par les universités de leur responsabilité par rapport aux questions de l'emploi, les évolutions constatées doivent être confortées.

⁸⁴ Réponse du MESR au rapport provisoire de la Cour, 31 octobre 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

D'une part, les entreprises estiment que, de façon générale, les formations universitaires n'intègrent pas encore suffisamment leurs attentes en termes d'employabilité des étudiants et devraient être davantage professionnalisées. Il reste qu'une telle évolution doit se concilier avec la mission de transmission des savoirs académiques qui est également de la responsabilité des universités.

D'autre part, les entreprises regrettent une information encore trop limitée sur l'offre universitaire, ce qui démontre les efforts que doivent effectuer les universités pour mieux communiquer sur cette question et pour rendre encore plus accessibles les services qu'elles ont mis en œuvre pour développer leur partenariat avec les acteurs économiques.

Enfin, les démarches engagées par certaines universités pour évaluer leur impact économique mériteraient d'être généralisées, à la faveur d'un cadre méthodologique qu'il reviendrait au ministère chargé de l'enseignement supérieur de définir et de diffuser auprès des établissements. Nul doute qu'une telle initiative permettrait de lever les obstacles qui subsistent entre acteurs de l'enseignement supérieur et du monde économique puisqu'elle permettrait de mesurer clairement le retour sur investissement des partenariats qu'ils nouent.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. définir, à l'instar des bonnes pratiques européennes, un cadre méthodologique commun afin d'apprécier les impacts économiques, sociaux et environnementaux des universités et de calculer le retour sur investissement de leur présence sur les territoires (MESR) ;*
 - 8. lancer une expérimentation visant à permettre aux échelons académiques d'intervenir, entre les vagues de contractualisation, dans les procédures d'accréditation de diplômes afin de faciliter les ajustements des formations en cours d'agrément (MESR).*
-

Conclusion générale

Par la diversité de leurs implantations, la richesse de leur catalogue de formation ou bien encore leur capacité d'adaptation à leur environnement socio-économique, les universités jouent un rôle majeur sur leur territoire pour permettre aux jeunes d'accéder à l'enseignement supérieur, pour participer à l'aménagement du territoire et pour nourrir le tissu économique local.

La multiplicité des modèles d'université existants désormais, et leurs différentes stratégies de positionnement et de développement poursuivies conformément à la logique de l'autonomie, imposent cependant de renouveler les modalités de pilotage et d'allocation des moyens par l'État. Celles-ci doivent en effet être mieux adaptées aux spécificités, aux besoins et aux ancrages territoriaux de chaque établissement. L'enjeu est tout à la fois de concilier la nécessité de fixer de grandes priorités nationales d'action publique, d'en assurer la mise en œuvre sur tous les territoires au service de principes et d'objectifs communs, mais aussi de tenir compte de la diversité des histoires institutionnelles, des situations sociales et des configurations territoriales.

Cette ambition est soumise à la possibilité, non pas de rapprocher universités et territoires par un processus de décentralisation dont ni les universités ni les collectivités territoriales ne veulent, mais bien de mieux articuler le triptyque État, universités et territoires dans le cadre d'une nouvelle étape de déconcentration de la décision et des moyens.

Pour qu'elle soit engagée, cette dynamique passe d'abord par une redéfinition du niveau d'intervention de l'échelon central et la prise en compte de la question territoriale dans les priorités de l'action publique (à travers, par exemple, la question du financement des antennes universitaires), en faisant toutefois preuve de discernement au niveau de l'installation ou du maintien de certaines implantations. S'il est nécessaire de garantir une bonne couverture de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire, l'installation de « micro » sites, exclusivement organisés autour de l'enseignement à distance, pour utiles qu'ils paraissent, n'apporte pas nécessairement les gages de la réussite et ne permet pas toujours de justifier les sommes importantes engagées pour les faire fonctionner.

Cette dynamique passe également par un renforcement de l'échelon académique, seul à même de pouvoir apprécier finement l'inscription des établissements dans leur écosystème local et de les accompagner au plus près des besoins de formation de leur territoire, des caractéristiques de la population étudiante et des potentiels de leur environnement socio-économique. Dans cette perspective, il paraît nécessaire de renforcer le rôle des recteurs chargés de l'enseignement supérieur et de leur administration, afin qu'ils disposent de marges de manœuvre concrètes et d'une reconnaissance institutionnelle plus marquée.

Au-delà, une meilleure articulation entre État, universités et territoires est sans doute une façon pour les futures politiques publiques de l'enseignement supérieur de mieux prendre en compte les enjeux de demain. Une collaboration toujours plus renforcée avec le monde socio-économique permettra, en outre, de converger vers une stratégie d'ensemble pour gagner en efficacité. Cette meilleure imbrication garantirait l'engagement, à l'échelle du territoire, d'actions prioritaires, concernant par exemple la planification écologique ou la transition énergétique, pour lesquelles les universités ont un rôle majeur à jouer en matière de formation, de recherche et d'expérimentation.

Liste des abréviations

AdCF.....	Association de collectivités locales française
ACV	Action cœur de ville
Auref	Alliance des universités de recherche et de formation
AVUF.....	Association des villes universitaires de France
BTS	Brevet de technicien supérieur
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CMQ	Campus des métiers et des qualifications
Cneser	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPER.....	Contrats de plan État-région
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
Crous	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
Curif	Coordination des universités de recherche intensive
CVEC.....	Contribution de vie étudiante et de campus
DataESR.....	Plateforme des données de l'enseignement supérieur et de la recherche
DRAES	Direction régionale académique à l'enseignement supérieur
DRARI	Délégué régional académique à la recherche et à l'innovation
DRES	Délégué régional à l'enseignement supérieur
D2RT.....	Délégué régional à la recherche et à la technologie
DSG.....	Dialogue stratégique et de gestion
DU.....	Diplôme d'université
EPE	Établissement public expérimental
EPSCP.....	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESRI.....	Enseignement supérieur, recherche et innovation
ETP	Emploi à temps plein
FNAU.....	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FSDIE	Fond de solidarité au développement des initiatives étudiantes
GVT	Glissement Vieillesse-Technicité
Idex	Initiatives d'excellence

Inspé Institut national du professorat et de l'éducation
I-site Initiatives-science-innovation-territoire-économie
IUT Institut universitaire de technologie
LPR Loi de programmation de la recherche
LRU Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
Loi ESR Loi enseignement supérieur et recherche
Loi NOTRe .. Loi portant nouvelle organisation territoriale de la république
Loi ORE Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants
MEDEF Mouvement des entreprises de France
MESR Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
OCDE Organisation de coopération et de développement économiques
PASS Parcours accès santé spécifique.
PIA Programme investissements d'avenir
SCSP Subvention pour charges de service public
SDVE Schéma directeur de la vie étudiante
SGAR Secrétaire général pour les affaires régionales
SISE Système d'information sur le suivi de l'étudiant
SRESRI Schéma Régional Enseignement Supérieur Recherche Innovation
Udice Universités de recherche françaises (association)
UMR Unité mixte de recherche

Annexes

Annexe n° 1 : liste des universités en fonction de leur appartenance aux groupes catégorisés dans le cadre de la partie 1.....	102
Annexe n° 2 : composition des catégories d'origine sociale des étudiants	104
Annexe n° 3 : le coût des antennes universitaires	106
Annexe n° 4 : les « Campus connectés »	114
Annexe n° 5 : la contribution financière des collectivités territoriales à la fonction enseignement des universités coût des antennes universitaires	119
Annexe n° 6 : des exemples de bonnes pratiques de départements en faveur des universités	128

Annexe n° 1 : liste des universités en fonction de leur appartenance aux groupes catégorisés dans le cadre de la partie 1

**Tableau n° 5 : catégorisation des universités au regard
des financements PIA, en M€ (2011-2021)**

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
<i>Université Paris-Saclay</i>	Université de Lorraine	La Rochelle Université	Université Bretagne Sud
<i>Aix-Marseille université</i>	Université Paul-Valéry Montpellier 3	Université Gustave Eiffel	Université Le Havre-Normandie
<i>Université de Strasbourg</i>	Nantes Université	Université de Franche-Comté	Université d'Artois
<i>Université Grenoble Alpes</i>	Université Claude Bernard Lyon 1	Université de Bourgogne	Université Lumière – Lyon 2
<i>Université de Bordeaux</i>	Université de Lille	Université Paris-Est Créteil	Université de Nîmes
<i>Université Paris sciences et lettres</i>	Université de Pau et des Pays de l'Adour	Université Polytechnique Hauts-de-France	
<i>Université de Montpellier</i>	Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	Université de Tours	
<i>Université Côte d'Azur</i>	Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne	Avignon Université	
<i>Université de Paris</i>	Université Toulouse III – Paul Sabatier	Université Rennes 2	
<i>Sorbonne université</i>	Université de Bretagne occidentale	Université Savoie Mont-Blanc	
<i>CY Cergy Paris Université</i>	Université d'Orléans	Université de Toulon	
<i>Université Clermont Auvergne</i>	Université de Rennes 1	Université de Rouen Normandie	
	Université de Poitiers	Université Jean Monnet	
	Université Toulouse Capitole	Université Paris Nanterre	
	Université Sorbonne Paris Nord	Université Panthéon-Assas	
	Université Paris 8 Vincennes Saint Denis	Université d'Évry-Val-d'Essonne	
	Université d'Angers	Le Mans Université	
	Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3	Université du Littoral Côte d'Opale	
	Université de Picardie Jule Verne	Université Jean Moulin – Lyon 3	
	Université de Haute-Alsace	Université Toulouse-Jean Jaurès	
	Université de Limoges	Université de Caen Normandie	
	Université Bordeaux Montaigne	Université de Reims Champagne-Ardenne	
	Université de Perpignan via Domitia		

Source : Cour des comptes

**Tableau n° 6 : catégorisation des universités au regard
de la proportion d'étudiants en premier cycle (2020-2021)**

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Groupe 5
<i>Université d'Évry-Val-d'Essonne</i>	Université du Littoral Côte d'Opale	Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	Université de Lorraine	Université de Paris
<i>Université de Nîmes</i>	Université Bordeaux Montaigne	Université de Franche-Comté	Aix-Marseille Université	Université Claude Bernard Lyon 1
<i>Avignon Université</i>	Université de Toulon	Université de Caen Normandie	Université de Lille	Université Paris-Saclay
<i>Université d'Artois</i>	La Rochelle Université	Université de Rouen Normandie	Nantes Université	Université Paris sciences et lettres
<i>Université Rennes 2</i>	Université Bretagne Sud	Université Paris 8 Vincennes Saint Denis	Université de Rennes 1	
	Université de Pau et des Pays de l'Adour	Université de Reims Champagne-Ardenne	Université de Bordeaux	
	Le Mans Université	Université Toulouse III – Paul Sabatier	Université de Strasbourg	
	Université Savoie Mont-Blanc	Université Jean Moulin – Lyon 3	Université Gustave Eiffel	
	Université de Perpignan via Domitia	Université de Tours	Université Panthéon-Assas	
	Université Paul-Valéry Montpellier 3	Université de Limoges	Université Grenoble Alpes	
	Université de Picardie Jule Verne	Université de Bourgogne	Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne	
	Université Jean Monnet	Université d'Angers	Université de Montpellier	
	Université Le Havre-Normandie	Université d'Orléans	CY Cergy Paris Université	
	Université Toulouse-Jean Jaurès	Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3	Sorbonne Université	
	Université Paris Nanterre	Université Toulouse Capitole		
	Université Sorbonne Paris Nord	Université Clermont Auvergne		
	Université Polytechnique Hauts-de-France	Université Paris-Est Créteil		
	Université Lumière – Lyon 2	Université Côte d'Azur		
	Université de Haute-Alsace	Université de Bretagne occidentale		
		Université de Poitiers		

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : composition des catégories d'origine sociale des étudiants

Ce rapport reprend les catégories établies par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère chargé de l'éducation et se fonde sur les professions et catégories socioprofessionnelles des parents. Lorsque les catégories des parents sont différentes, c'est la plus favorisée qui est utilisée.

**Tableau n° 7 : composition des catégories d'origine sociale
des étudiants (direction de l'évaluation, de la prospective
et de la performance)**

Groupes socioprofessionnels (8 postes dont 6 pour les actifs)	Catégories socioprofessionnelles (42 postes dont 31 pour les actifs)	Catégorie DEPP
1 Agriculteurs, exploitants	11 Agriculteurs sur petite exploitation	Assez défavorisé
	12 Agriculteurs sur moyenne exploitation	
	13 Agriculteurs sur grande exploitation	
2 Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	21 Artisans	
	22 Commerçants et assimilés	
	23 Chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus	
3 Cadres et professions intellectuelles supérieures	31 Professions libérales	Très favorisé
	33 Cadres de la fonction publique	
	34 Professeurs, professions scientifiques	
	35 Professions de l'information, des arts et des spectacle	
	37 Cadres administratifs et commerciaux d'entreprise	
4 Professions intermédiaires	38 Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise	Favorisé
	42 Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés	
	43 Professions intermédiaires de la santé et du travail social	
	44 Clergé, religieux	
	45 Professions intermédiaires administratives de la fonction publique	
	46 Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises	
47 Techniciens		
	48 Contremaîtres, agents de maîtrise	

Groupes socioprofessionnels (8 postes dont 6 pour les actifs)	Catégories socioprofessionnelles (42 postes dont 31 pour les actifs)	Catégorie DEPP	
5 Employés	52 Employés civils et agents de service de la fonction publique	Assez défavorisé	
	53 Policiers et militaires		
	54 Employés administratifs d'entreprise		
	55 Employé de commerce		
	56 Personnels des services directs aux particuliers		
6 Ouvriers	62 Ouvriers qualifiés de type industriel	Défavorisé	
	63 Ouvriers qualifiés de type artisanal		
	64 Chauffeurs		
	65 Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et du transport		
	67 Ouvriers non qualifiés de type industriel		
	68 Ouvriers non qualifiés de type artisanal		
	69 Ouvriers agricoles		
7 Retraités	71 Anciens agriculteurs exploitants	Défavorisé	
	72 Anciens artisans, commerçants et chefs d'entreprise		
	74 Anciens cadres		Favorisé
	75 Anciennes professions intermédiaires		Assez défavorisé
	77 Anciens employés		Défavorisé
	78 Anciens ouvriers		
8 Autres personnes sans activité professionnelle	81 Chômeurs n'ayant jamais travaillé	Hors catégorie	
	83 Militaires du contingent		
	84 Élèves, étudiants		
	85 Personnes diverses sans activité professionnelle de moins de 60 ans (sauf retraités)	Défavorisé	
	86 Personnes diverses sans activité professionnelle de 60 ans et plus (sauf retraités)		

Source : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

Annexe n° 3 : le coût des antennes universitaires

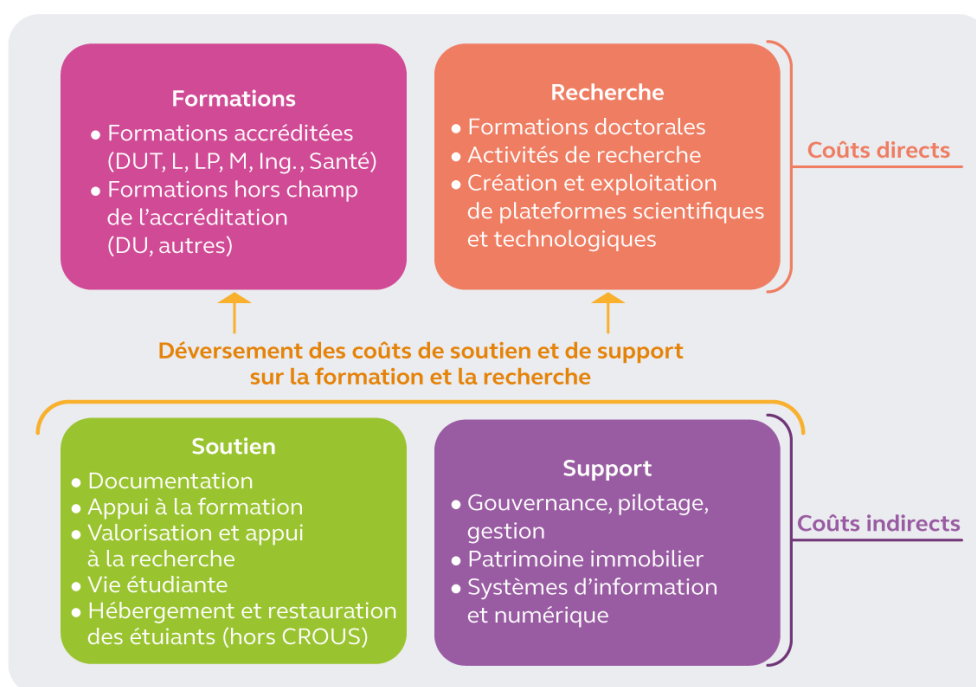
Pour mener un dialogue avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et répondre aux attentes du Parlement et de la Cour des comptes quant à l'utilisation des deniers publics, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) a souhaité, dès 2013, initier une démarche de connaissance des coûts des activités. Le projet connaissance des coûts des activités (P2CA), permet d'apprécier la soutenabilité de l'offre de formation. La démarche de connaissance des coûts des activités a été expérimentée par 12 universités et cinq écoles d'ingénieurs en 2015-2016. Le projet est porté par la mission expertise et conseil (MEC) du MESR.

Depuis 2017, le projet P2CA est déployé dans les établissements selon les vagues d'accréditations Hcéres (E, A et B), soit 45 universités. L'objectif, à compter de 2022/2023, est que l'exercice soit annuel.

Description du mode de calcul en coût complet

La méthodologie P2CA consiste ainsi à déterminer le coût complet des principales activités communes à tous les établissements (formation, recherche, soutien, support), indépendamment de leurs structures propres (composantes, unités de recherche, services communs, etc.) et, ainsi, d'obtenir des données de coûts comparables entre établissements. Le mode de calcul pour obtenir le coût complet d'une activité correspond alors à l'agrégation des coûts directs et indirects induits par l'ensemble des activités de soutien et de support opérées par les directions fonctionnelles et les services administratifs et techniques. Concernant les activités de formation, par exemple, le coût est ramené aux effectifs étudiants de l'année universitaire observée et permet l'obtention d'un coût complet par formation et par étudiant.

Schéma n° 1 : typologie des activités



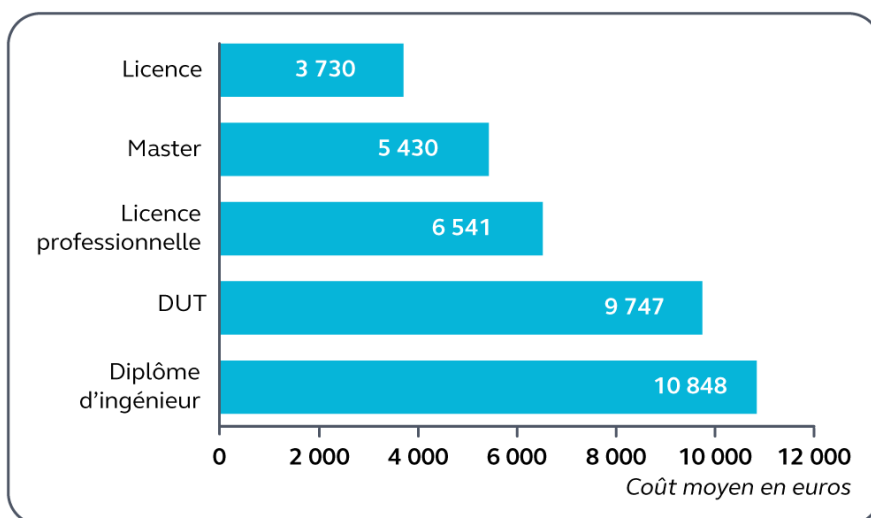
Source : MESR - DGESIP - Mission expertise et conseil auprès des établissements P2CA

Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur - note du conseil d'analyse économique (CAE)

D'après les chiffres clés de l'ESR, la dépense moyenne par étudiant en 2020 est de 11 580 € (10 440 € pour un étudiant à l'université). Ce montant correspond à la dépense pour l'enseignement supérieur et de la recherche (33,8 Md€), divisé par le nombre d'étudiants inscrits (2,7 M). Il masque donc notamment toutes les disparités entre les différents établissements : les universités ne sont pas dotées de la même façon que les écoles d'ingénieur, par exemple, mais les universités elles-mêmes ne sont pas toutes dotées de la même façon.

Le CAE a publié en décembre 2021, à partir des données du projet connaissance des coûts de la MEC, une note⁸⁵ concluant à un coût moyen de 3 730 € en Licence et de 5 430 € en Master, très en deçà du coût moyen traditionnellement calculé⁸⁶. Il a, par ailleurs, mesuré de très grandes disparités entre disciplines et établissements. Dans son analyse, le CAE a exclu les dépenses de recherche divisant par deux la dépense globale pour l'enseignement supérieur et la recherche par étudiant. Les disparités observées tant sur les niveaux de diplômes, les spécialités que les établissements montrent que les moyens et les investissements déterminent les formats des enseignements.

Graphique n° 5 : coût moyen en € par étudiant selon le niveau de diplôme



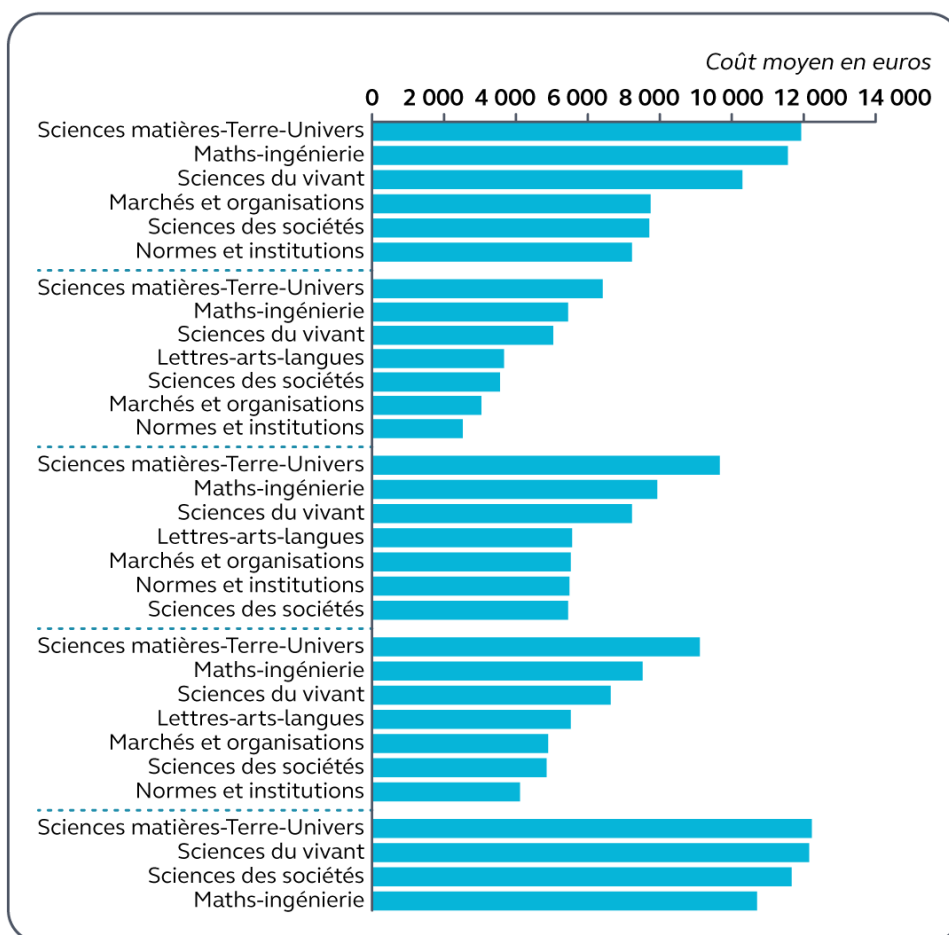
Note de lecture : Moyennes pondérées par le nombre d'étudiants (en euros constants 2019). Une licence coûte en moyenne 3 730 € par an et par étudiant.

Source : CAE, Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités, focus n° 074-2021

⁸⁵ CAE, *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace*, décembre 2021. CAE, *Les coûts de formation dans l'enseignement supérieur : déterminants et disparités*, focus n° 074-2021, décembre 2021.

⁸⁶ Échantillon : 45 universités, 16 écoles d'ingénieurs et 4 IEP (établissements des vagues A, B et E).

Graphique n° 6 : coût moyen de formation en € selon le diplôme et la spécialité



Note de lecture : Moyennes pondérées par le nombre d'étudiants. Une année de DUT dans le domaine des sciences des matières, de la Terre et de l'Univers coûte en moyenne 12 000 €.

Source : CAE, Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités, focus n° 074-2021

Les coûts des formations dans les antennes universitaires - travail de la Cour des comptes d'après les réponses des universités et les données de la MEC du MESR

Dans le cadre de son enquête, la Cour a demandé aux universités métropolitaines hors Paris intra-muros les données, concernant leurs antennes et sites délocalisés, relatives :

- au nombre d'heures d'enseignement par diplôme et spécialité et par catégorie d'enseignants ;
- au nombre d'étudiants par diplôme et spécialité ;
- aux charges de fonctionnement par antenne.

Afin de déterminer le coût des formations en antenne universitaire, la Cour a appliqué la méthode de calcul P2CA avec l'objectif de les comparer aux coûts des formations des universités. Le présent travail porte sur les antennes universitaires de 15 universités. Seules ces universités ont transmis des données complètes permettant d'appliquer complètement la méthode de la MEC. La difficulté de collecte des informations s'explique par l'absence, pour certaines universités, d'un système d'information adapté au suivi des heures d'enseignement.

Le calcul du coût complet moyen d'une formation en antenne par diplôme et par spécialité regroupe les trois éléments suivants :

- coût total des heures d'enseignement prenant en compte la catégorie de l'enseignant (professeurs, maîtres de conférence, professeurs agrégés, etc.) par diplôme et par spécialité d'une antenne. Ce montant est ensuite divisé par le nombre d'étudiants concernés : (nombre d'heures d'enseignement * coûts moyens horaire formation pondérés des heures complémentaires⁸⁷) / nombre d'étudiants ;

⁸⁷ Données transmises par la MEC-MESR : grille de coûts horaires formation pour des universités pluridisciplinaires avec santé, sans santé, à dominante SHS selon les statuts d'enseignants. 50 % du traitement de l'enseignant-chercheur est comptabilisé dans la section formation, et 50 % sont imputés aux activités de la recherche. Concernant les PRAG et PRCE, 100 % de leurs coûts sont attribués à la formation.

- coût des charges de fonctionnement hors charges de masse salariale⁸⁸ et d'amortissement⁸⁹ d'une antenne : (charges de fonctionnement et d'amortissement de l'antenne / nombre d'étudiants) ;
- coût moyen des activités de support et de soutien relatives à la formation : l'hypothèse a été de considérer que les coûts des personnels BIATSS représentent en moyenne 25 % du total des coûts quel que soit la typologie d'établissement. Ainsi, aux coûts moyens des heures d'enseignement et des charges de fonctionnement, 25 % de charges sont ajoutés à la somme des coûts moyens des heures d'enseignement et des charges de fonctionnement.

Pour que la description de la méthode soit complète, il faut également apporter les précisions supplémentaires :

- la période intègre quatre années universitaires, de 2017 à 2020 ;
- pour un diplôme et une spécialité dans une antenne, si face à un nombre d'étudiant déclaré, aucune heure d'enseignement n'est attachée, alors ce nombre d'étudiants ne rentre pas dans le calcul du coût moyen ;
- pour un diplôme et une spécialité dans une antenne, si face à un nombre d'heures d'enseignements, aucun étudiant n'est attaché alors le coût des heures est réparti sur les autres spécialités de l'antenne ;
- suppression des formations totalisant moins de 500 heures/an en licence ;
- pour un diplôme et une spécialité, seules les données significatives en nombre d'années cumulées (avec un seuil fixé à dix années) pour l'ensemble des universités sont conservées (de 2017 à 2020, une université a transmis le nombre d'heures d'enseignement en licence – sciences des sociétés, soit quatre années).

L'analyse graphique permet de constater que les formations en antenne sont globalement moins chères ou de coût équivalent que les formations dispensées à l'université de rattachement.

⁸⁸ Les dépenses de fonctionnement incluent les charges qui se rapportent par nature au fonctionnement de l'établissement (comptes 60 à 65 – plan de comptes commun). Les dépenses de personnel (compte 64) sont exclues du total des dépenses de fonctionnement car comptabilisées dans le coût des charges d'enseignement (personnels enseignants) et le coût des fonctions soutien et support (personnels administratifs).

⁸⁹ L'amortissement représente la perte de valeur d'un bien due à l'usure du temps ou l'obsolescence (compte 68).

Tableau n° 8 : comparaison du coût complet de formation en € et ratio H/E (volume horaire d'enseignement rapporté au nombre d'étudiants) en antenne et à l'université mère

<i>Spécialité</i>	Diplôme	Coût antenne en €	H/E - antenne	Coût université mère en €	H/E santé - université mère
<i>MSTICIS</i>	DUT	10 095	37	11 356	44
<i>Sciences du vivant</i>	DUT	8 882	39	10 665	39
<i>Sciences humaines et sociales</i>	DUT	7 722	30	7 949	32
<i>MSTICIS</i>	Licence	6 703	19	6 237	18
<i>Sciences de la matière, de la terre et de l'univers</i>	Licence	6 330	19	7 141	21
<i>Sciences du vivant</i>	Licence	4 390	14	5 448	17
<i>Sciences humaines et sociales</i>	Licence	3 599	11	3 816	19
<i>MSTICIS</i>	Licence pro	6 481	22	8 101	32
<i>Sciences du vivant</i>	Licence pro	5 076	16	7 521	29
<i>Sciences humaines et sociales</i>	Licence pro	5 496	20	6 409	28
<i>MSTICIS</i>	Master	6 757	21	8 686	27
<i>Sciences du vivant</i>	Master	5 541	20	6 656	21
<i>Sciences humaines et sociales</i>	Master	4 789	16	5 565	20

Source : Cour des comptes, d'après les données des questionnaires pour le coût dans les antennes et MESR mission expertise et conseil auprès des établissements pour le coût à l'université
 Note : le sigle *MSTICIS* est utilisé pour désigner le groupement de spécialité mathématiques, sciences et technologies de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes

Des analyses croisées avec des données nationales permettent de dresser les constats suivants :

- en antennes universitaires, les formations proposées sont moins nombreuses qu'à l'université-mère. D'une part, pour les 15 universités observées, les données Parcoursup montrent qu'il est proposé 235 filières de formation dans les universités-mères et 57 filières de formation dans les antennes universitaires hors IUT. Toutefois, le nombre de filières rapporté au nombre d'étudiants reste plus important en antenne ;

- en antenne, il y a moins d'enseignants titulaires (49 %) qu'à l'université-mère (72 %). Parmi les enseignants titulaires, il y a trois fois moins de professeurs des universités et un tiers de plus d'enseignants du second degré en antenne. Les formations en antenne sont dispensées plus souvent par des enseignants du second degré ou des enseignants non permanents, ce qui réduit mécaniquement le coût d'enseignement.

Tableau n° 9 : la part des enseignants titulaires dans les antennes universitaires

	Universités métropolitaines hors académie de Paris	Antennes
<i>Part des titulaires (enseignants titulaires/total enseignants)</i>	72 %	49 %
<i>Part des PU parmi les enseignants-chercheurs (PU/(PU + MCF))</i>	35 %	16 %
<i>Part des PU parmi les enseignants titulaires (PU/(PU + MCF + enseignants 2nd degré))</i>	28 %	9 %
<i>Part des PU et MCF parmi les enseignants titulaires (PU + MCF/(PU + MCF + enseignants 2nd degré))</i>	79 %	59 %
<i>Part des PU parmi les enseignants titulaires et non titulaires</i>	20 %	5 %

Source : Cour des comptes, d'après les données rentrée 2020 des enseignants titulaires du portail data ESR et les réponses des universités au questionnaire de la Cour

Annexe n° 4 : les « Campus connectés »

Création

En 2019, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) a lancé une expérimentation autour de 13 lieux labellisés « Campus connectés ». Le dispositif est porté par une collectivité territoriale et une université partenaire, en lien avec le rectorat. Les collectivités porteuses du projet (souvent les communes ou les intercommunalités) mettent un lieu à disposition d'étudiants du territoire. Ils peuvent y suivre une formation diplômante à distance, encadré par un tuteur (ou *coach* selon le vocable utilisé). Les campus connectés proposent un accès à l'ensemble des diplômes de l'enseignement supérieur (BTS, licence, master, formations en santé, diplômes universitaires, etc.) disponibles à distance. Les étudiants sont inscrits auprès d'un organisme délivrant la formation (le plus souvent une université ou le Cned). Initialement lancé dans 13 villes avec 172 étudiants, le dispositif s'étend désormais à 89 lieux labellisés (dont 69 étaient ouverts en septembre 2021) accueillant 729 étudiants.

Objectifs

Présenté dans le contexte du mouvement des « Gilets Jaunes », le dispositif des campus connectés a pour objectif initial un meilleur accès à l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire. Le présupposé de départ est le suivant : il existe des bacheliers qui sont empêchés de poursuivre leurs études pour des raisons multiples (économiques, socio-culturelles, etc.) et qui les poursuivraient s'ils disposaient d'un lieu où étudier proche de chez eux. Les campus connectés ont vocation à compléter le maillage territorial de l'enseignement supérieur (ES) en étant positionnés dans des lieux accessibles au sein de villes moyennes peu pourvues en formations du supérieur.

Le MESR affiche un objectif de 5 000 étudiants accueillis par an sur les cinq prochaines années⁹⁰.

⁹⁰ Information affichée sur le site du MESR.

Cahier des charges

Le cahier des charges comporte un certain nombre de prérequis à la labellisation, mais leur mise en œuvre concrète est laissée à l'appréciation des acteurs locaux. Trois conditions sont nécessaires : justifier d'un encadrement suffisant (de l'ordre d'un tuteur pour une douzaine d'étudiants), accueillir au moins 70 % d'apprenants inscrits dans une formation opérée par un établissement d'ES public et avoir un partenariat avec un établissement d'ES de proximité (université).

En outre, les projets présentés devaient préciser leur position sur un ensemble de points, éléments de décision pour le jury :

- la stratégie du campus connecté (lien avec le cœur de ville, co-élaboration avec d'autres acteurs institutionnels, etc.) ;
- précision sur les infrastructures, leur équipement et leur aménagement (localisation, type de locaux, connexion internet, capacité d'accueil, nombre de postes informatiques, présence de lieux de convivialité, etc.) ;
- les moyens mis à disposition en matière de vie étudiante (possibilités de restauration, nature du partenariat avec l'établissement d'ES de proximité, etc.) ;
- l'encadrement et les services du campus (période d'ouverture, composition de l'équipe d'encadrement, modalités de suivi des étudiants, accès à des ressources documentaires, etc.) ;
- l'anticipation de la pérennisation du campus par la recherche de financements durables.

Enfin, les porteurs de projets prenaient plusieurs engagements, censés relever du socle commun de fonctionnement de l'ensemble des campus connectés :

- une durée minimale hebdomadaire de présence de 12 heures est exigée pour les étudiants ;
- fournir à l'opérateur un rapport comportant un certain nombre d'indicateurs permettant l'évaluation du dispositif par le MESR ;
- fournir un dispositif d'auto-évaluation.

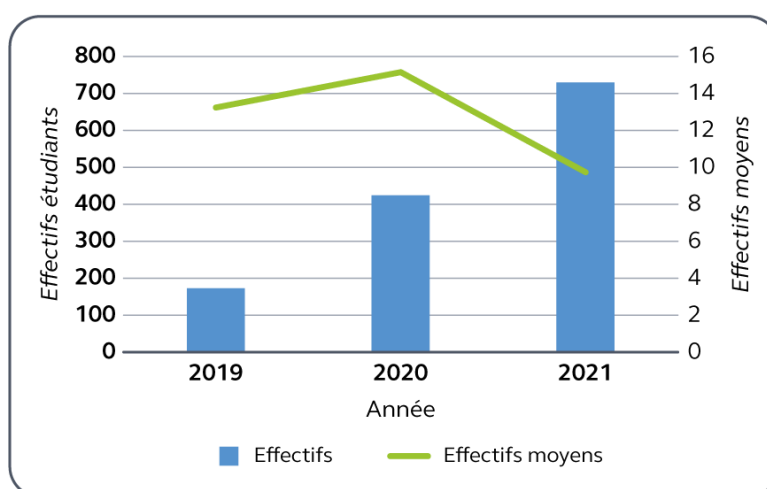
Financement

Trois vagues de labellisation successives ont été menées dans le cadre d'un appel à projet du programme d'investissement d'avenir (PIA). Sur les 250 M€ disponibles en autorisations d'engagement au titre de l'action « Territoires d'innovation pédagogique » du programme 421 - *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, une dotation de 25 M€ est consacrée à cet appel à projets. C'est un jury international présidé par le recteur délégué à l'ESRI Khaled Bouabdallah et composé d'associations (« France Tiers-Lieux », par exemple) et d'universitaires qui décide de la labellisation et des financements, en fonction du respect du cahier des charges. Le financement fonctionne comme suit : l'État, par le PIA, verse un financement d'amorçage de 50 000 € par an pendant cinq ans plus 10 000 € par an pendant cinq ans à l'université de proximité afin d'initier des actions de vie étudiante. Ce financement passe par l'opérateur « La Banque des Territoires », qui le verse ensuite à la collectivité porteuse du projet, qui le répartit ensuite entre l'université et le campus. Les collectivités s'engagent également à financer le dispositif à une hauteur équivalente (par exemple, à Nevers, la communauté d'agglomération verse 25 000 € par an et le département 25 000 €). Au début de l'expérimentation, l'État ajoutait 1 000 €/élève/an, mais ce financement a disparu lors de l'appel à projet. Cette aide joue un rôle d'amorçage, les campus connectés et leurs partenaires doivent ensuite trouver une solution pour pérenniser leur modèle économique à l'issue des cinq ans.

Évaluation et développement

La situation des campus connectés est extrêmement hétérogène, conséquence d'un cahier des charges laissant des marges de manœuvre locales importantes et d'un jury ayant opéré une répartition des crédits plus qu'une réelle sélection⁹¹. De fait, parmi les 52 campus ouverts en 2021, 24 accueillent 5 étudiants ou moins, et seulement 10 ont des effectifs supérieurs à 10 étudiants.

⁹¹ Environ 130 projets ont été présentés, et seuls 89 lieux ont finalement été retenus. Cependant, l'ensemble des 25 M€ de l'enveloppe du PIA ont été consommés. On peut donc en déduire que la sélection s'est faite « par défaut » face à des financements insuffisants sans pour autant s'assurer que l'ensemble des projets retenus étaient viables.

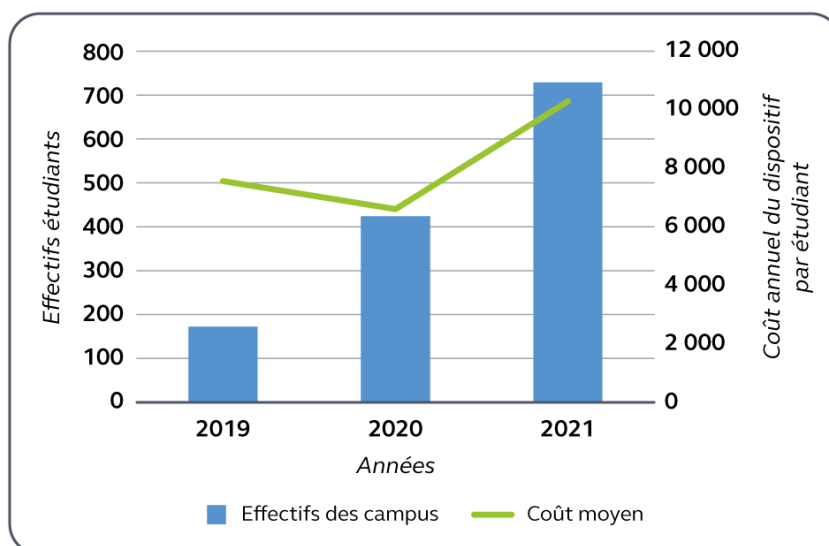
Graphique n° 7 : effectifs des « campus connectés »

Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par le MESR

Comme l'illustre le graphique, si la deuxième vague d'ouverture des campus en 2020 a permis une augmentation des effectifs ainsi qu'une augmentation des effectifs moyens, ce n'est pas le cas de la troisième vague d'ouverture en 2021 (faisant retomber l'effectif moyen sous la barre des 10 étudiants), alors que dans les deux cas l'ouverture s'est faite après la phase d'admission sur Parcoursup. Atteindre l'objectif de 5 000 étudiants accueillis chaque année par les 89 campus connectés actuels suppose un effectif moyen de 56 étudiants, soit une multiplication par près de 6 des effectifs dans chacun des campus.

Ces faibles effectifs ont des conséquences importantes sur le coût de la formation d'un étudiant au sein d'un campus connecté. La Cour estime un coût de 100 000€ par an par campus. Cette estimation est imparfaite, les coûts de fonctionnement des campus connectés étant probablement moins élevés une fois les investissements initiaux réalisés, mais elle ne prend pas non plus en compte les éventuels coûts pour les universités dispensant la formation à distance. De plus, il peut arriver que les campus reçoivent moins de 50 000 € du PIA, et la contribution des collectivités territoriale peut varier. Le coût moyen du dispositif par étudiant peut donc être estimé à 8 754 €/an et le coût médian à 12 916 €/an, ce coût est largement diminué par les quelques campus ayant atteint une taille satisfaisante. En effet, seuls huit campus ont des effectifs supérieurs à 20 étudiants et un coût annuel par étudiant inférieur à 5 000 €. À l'inverse, 46 campus ont des effectifs inférieurs à 10 étudiants, soit un coût annuel supérieur à 10 000 € et 24 accueillent cinq étudiants ou moins, pour un coût allant de 20 000 € par étudiant à 100 000 € dans les deux campus n'accueillant qu'un unique étudiant.

Graphique n° 8 : coût moyen annuel en € d'un étudiant en « campus connecté »



Source : Cour des comptes, d'après les données fournies par le MESR

Afin d'être plus fin dans le calcul des coûts, il est possible d'ôter les campus ouverts en 2021 : ceux-ci n'ont en effet pas bénéficié de Parcoursup lors de leur année d'ouverture (ce qui interroge cependant sur l'opportunité du choix de la date d'ouverture) et leurs effectifs ne sont probablement pas représentatifs. Si l'on ne prend en compte que les campus ouverts en 2019 ou en 2020, le coût moyen avoisine alors les 6 500 € annuels.

Annexe n° 5 : la contribution financière des collectivités territoriales à la fonction enseignement des universités coût des antennes universitaires

Méthodologie

- Comptes financiers des collectivités territoriales (régions, départements, EPCI et communes).
- Année 2020.
- Fonction enseignement : codes fonction commençant par 2, 902 et 932 selon le mode de vote du budget retenu par l'assemblée délibérante.
- Comptes nature : 6 573 (subventions de fonctionnement) et 2 041 (subventions d'équipement)⁹².
- Périmètre établissements : universités métropolitaines hors académies de Paris⁹³ et Corse⁹⁴.

Constat

- En 2020, la contribution financière des collectivités territoriales aux universités métropolitaines s'élève à 102,7 M€, dont 32 % de subventions de fonctionnement et 68 % de subventions d'équipement.
- Les régions ont attribué 61 % des subventions totales, les EPCI et communes 26 % et les départements 13 %.

⁹² Toutes les opérations immobilières financées par les collectivités territoriales ne sont pas comptabilisées dans ce périmètre enseignement. Des subventions sont également imputées sur la fonction action économique – recherche et innovation.

⁹³ Périmètre de l'enquête Universités et territoire.

⁹⁴ Cadre réglementaire dérogatoire spécifique issu du partage des compétences entre l'État et la Collectivité de Corse (CdC) suite à la loi de décentralisation relative à la Corse du 22 janvier 2002 qui a transféré à la CdC de nouvelles compétences en matière d'enseignement supérieur. Ce cadre normatif spécifique implique une répartition différente des sources de financements (dotation de fonctionnement versée par la CdC).

Tableau n° 10 : le soutien financier aux universités publiques métropolitaines (hors académies de Paris et Corse) en 2020 (en €)

<i>Libellé université</i>	Subventions de fonctionnement			
	Régions	Départements	EPCI et communes	Total
<i>Université Clermont Auvergne</i>	499 684	138 000	18 000	655 684
<i>Université Lyon 1 Claude Bernard</i>	58 576	488 433	329 754	876 763
<i>Université Lyon 3 Jean Moulin</i>	290 666			290 666
<i>Université Savoie Mont Blanc</i>	249 100	1 177 000	30 000	1 456 100
<i>Université Lyon 2 Lumière</i>	711 438		31 000	742 438
<i>Université Jean Monnet St Étienne</i>	236 630		300 000	536 630
<i>Université Grenoble Alpes</i>	1 067 999	118 006		1 186 005
<i>Université de Bourgogne</i>	151 755	85 000	563 190	799 945
<i>Université de Franche Comté</i>	241 393	750	218 024	460 167
<i>Université Brest Bretagne Occidentale</i>	7 000	267 225	332 250	606 475
<i>Université Bretagne Sud</i>		44 250	141 680	185 930
<i>Université Rennes 2</i>			128 196	128 196
<i>Université Rennes 1</i>	60 511		114 000	174 511
<i>Université d'Orléans</i>	269 500	161 300	686 500	1 117 300
<i>Université de Tours</i>	539 036	100 760	144 045	783 841
<i>Université de Haute-Alsace</i>	56 550	500		57 050
<i>Université de Lorraine</i>	1 292 290	127 172	1 005 419	2 424 880
<i>Université de Reims</i>	55 042	312 321	1 115 652	1 483 015
<i>Université de Strasbourg</i>	239 409	8 000	269 800	517 209
<i>Université de Lille</i>	739 644		40 000	779 644
<i>Université d'Artois</i>	122 508		50 000	172 508
<i>Université de Valenciennes</i>			28 418	28 418
<i>Université littoral Côte Opale</i>	88 451		58 264	146 715
<i>Université Picardie Jules Verne</i>	790 280		54 300	844 580
<i>Université Polytechnique Hauts-de-France</i>	261 420		167 000	428 420
<i>Cy Cergy Paris université</i>	127 429	90 000	5 122	222 551
<i>Université d'Évry Val d'Essonne</i>	129 158		15 000	144 158
<i>Université Gustave Eiffel</i>	117 145		14 000	131 145
<i>Université Paris Saclay</i>	101 231			101 231

<i>Libellé université</i>	Subventions de fonctionnement			
	Régions	Départements	EPCI et communes	Total
<i>Université Versailles St Quentin</i>	32 115		6 474	38 589
<i>Université Sorbonne Paris Nord</i>	391 529	10 000	4 800	406 329
<i>Université Paris Est Créteil</i>	283 327	60 000		343 327
<i>Université Paris 8 Vincennes</i>	160 301			160 301
<i>Université Paris Nanterre</i>	257 614			257 614
<i>Université de Caen</i>	253 450		57 932	311 382
<i>Université de Rouen</i>	54 000		249 600	303 600
<i>Université du Havre</i>	73 541		16 898	90 439
<i>Université de Bordeaux</i>	95 217		1 073 159	1 168 376
<i>Université Bordeaux 3</i>	23 944		40 000	63 944
<i>Université de La Rochelle</i>	73 750	9 707	264 625	348 082
<i>Université de Limoges</i>	1 178 863	75 000	587 899	1 841 762
<i>Université de Poitiers</i>		1 823 000	1 059 220	2 882 220
<i>Université de Pau et des Pays de l'Adour</i>		305 860		305 860
<i>Université de Montpellier</i>	436 835	112 611	98 040	647 486
<i>Université de Nîmes</i>	24 000		293 000	317 000
<i>Université Perpignan via Domitia</i>	30 000	162 500	153 000	345 500
<i>Université Toulouse 1 Capitole</i>	70 291			70 291
<i>Université Toulouse 3 Paul Sabatier</i>	415 150	265 151	5 000	685 301
<i>Université Toulouse 2 Jean Jaurès</i>	130 881	34 500	2 000	167 381
<i>Université Montpellier 3</i>	254 876			254 876
<i>Aix-Marseille université</i>	16 000	239 055	119 628	374 683
<i>Université Côte d'Azur</i>	3 500	50 000	80 000	133 500
<i>Université de Toulon</i>	5 500	180 000	122 195	307 695
<i>Université d'Angers</i>	183 092		781 000	964 092
<i>Université de Nantes</i>	729 266		958 210	1 687 476
<i>Le Mans université</i>	37 257	45 000	605 758	688 015
Total général	13 718 140	6 491 101	12 438 052	32 647 293

<i>Libellé université</i>	Subventions d'équipement			
	Régions	Départements	EPCI et communes	Total
<i>Université Clermont Auvergne</i>	426 379	100 000		526 379
<i>Université Lyon 1 Claude Bernard</i>		18 040		18 040
<i>Université Lyon 3 Jean Moulin</i>	406 736			406 736
<i>Université Savoie Mont Blanc</i>	252 500	500 000		752 500
<i>Université Lyon 2 Lumière</i>	36 870			36 870
<i>Université Jean Monnet St Étienne</i>	5 473 733	165 000	1 200 000	6 838 733
<i>Université Grenoble Alpes</i>	856 712	2 840 000	1 882 141	5 578 853
<i>Université de Bourgogne</i>	1 204 394		210 000	1 414 394
<i>Université de Franche Comté</i>	1 170 473		101 200	1 271 673
<i>Université Brest Bretagne Occidentale</i>	410 000	615 921	47 727	1 073 648
<i>Université Bretagne Sud</i>	720 000		24 000	744 000
<i>Université Rennes 2</i>	699 000			699 000
<i>Université Rennes 1</i>	518 663		100 000	618 663
<i>Université d'Orléans</i>	1 000 000			1 000 000
<i>Université de Tours</i>				0
<i>Université de Haute-Alsace</i>			275 256	275 256
<i>Université de Lorraine</i>	1 601 174	141 390	573 612	2 316 176
<i>Université de Reims</i>	523 489	130 000	302 987	956 476
<i>Université de Strasbourg</i>	5 377 077		2 320 000	7 697 077
<i>Université de Lille</i>				0
<i>Université d'Artois</i>				0
<i>Université de Valenciennes</i>				0
<i>Université littoral Côte Opale</i>			86 000	86 000
<i>Université Picardie Jules Verne</i>				0

<i>Libellé université</i>	Subventions d'équipement			
	Régions	Départements	EPCI et communes	Total
<i>Université Polytechnique Hauts-de-France</i>	1 690 494			1 690 494
<i>Cy Cergy Paris université</i>	184 347		65 842	250 189
<i>Université d'Évry Val d'Essonne</i>		56 810		56 810
<i>Université Gustave Eiffel</i>				0
<i>Université Paris Saclay</i>	6 601 544	34 390		6 635 934
<i>Université Versailles St Quentin</i>				0
<i>Université Sorbonne Paris Nord</i>	35 000			35 000
<i>Université Paris Est Créteil</i>	475 425	200 000		675 425
<i>Université Paris 8 Vincennes</i>	1 062 989			1 062 989
<i>Université Paris Nanterre</i>	26 460			26 460
<i>Université de Caen</i>	1 831 946			1 831 946
<i>Université de Rouen</i>	2 041 785		21 000	2 062 785
<i>Université du Havre</i>	108 686			108 686
<i>Université de Bordeaux</i>	513 406		2 907 651	3 421 057
<i>Université Bordeaux 3</i>	45 500			45 500
<i>Université de La Rochelle</i>	2 000		89 106	91 106
<i>Université de Limoges</i>	480 552			480 552
<i>Université de Poitiers</i>		30 000	318 435	348 435
<i>Université de Pau et des Pays de l'Adour</i>	1 676 000	20 000	750 000	2 446 000
<i>Université de Montpellier</i>	267 230		240 000	507 230
<i>Université de Nîmes</i>		75 255	12 500	87 755
<i>Université Perpignan via Domitia</i>	45 410			45 410
<i>Université Toulouse 1 Capitole</i>		418 000		418 000
<i>Université Toulouse 3 Paul Sabatier</i>	126 031			126 031

<i>Libellé université</i>	Subventions d'équipement			
	Régions	Départements	EPCI et communes	Total
<i>Université Toulouse 2 Jean Jaurès</i>	111 524			111 524
<i>Université Montpellier 3</i>	26 464			26 464
<i>Aix-Marseille université</i>	1 452 474	776 485	20 000	2 248 960
<i>Université Côte d'Azur</i>	5 879 520		190 000	6 069 520
<i>Université de Toulon</i>	759 323	1 100 794	140 036	2 000 154
<i>Université d'Angers</i>	1 151 164		400 000	1 551 164
<i>Université de Nantes</i>	956 765	100 000	986 000	2 042 765
<i>Le Mans université</i>	252 571	42 500	938 678	1 233 749
Total général	48 481 812	7 364 585	14 202 172	70 048 569

Source : comptes financiers 2020 des collectivités territoriales, extractions issues de ORC-SPL

<i>Libellé université</i>	Total subventions (fonctionnement + investissement)
<i>Université Clermont Auvergne</i>	1 182 063
<i>Université Lyon 1 Claude Bernard</i>	894 803
<i>Université Lyon 3 Jean Moulin</i>	697 402
<i>Université Savoie Mont Blanc</i>	2 208 600
<i>Université Lyon 2 Lumière</i>	779 308
<i>Université Jean Monnet St Étienne</i>	7 375 362
<i>Université Grenoble Alpes</i>	6 764 858
<i>Université de Bourgogne</i>	2 214 339
<i>Université de Franche Comté</i>	1 731 839
<i>Université Brest Bretagne Occidentale</i>	1 680 123
<i>Université Bretagne Sud</i>	929 930
<i>Université Rennes 2</i>	827 196
<i>Université Rennes 1</i>	793 173
<i>Université d'Orléans</i>	2 117 300
<i>Université de Tours</i>	783 841
<i>Université de Haute Alsace</i>	332 306

<i>Libellé université</i>	Total subventions (fonctionnement + investissement)
<i>Université de Lorraine</i>	4 741 057
<i>Université de Reims</i>	2 439 491
<i>Université de Strasbourg</i>	8 214 286
<i>Université de Lille</i>	779 644
<i>Université d'Artois</i>	172 508
<i>Université de Valenciennes</i>	28 418
<i>Université littoral Côte Opale</i>	232 715
<i>Université Picardie Jules Verne</i>	844 580
<i>Université Polytechnique Hauts-de-France</i>	2 118 914
<i>Cy Cergy Paris université</i>	472 740
<i>Université d'Évry Val d'Essonne</i>	200 968
<i>Universite Gustave Eiffel</i>	131 145
<i>Université Paris Saclay</i>	6 737 165
<i>Université Versailles St Quentin</i>	38 589
<i>Université Sorbonne Paris Nord</i>	441 329
<i>Université Paris Est Creteil</i>	1 018 752
<i>Université Paris 8 Vincennes</i>	1 223 290
<i>Université Paris Nanterre</i>	284 074
<i>Université de Caen</i>	2 143 328
<i>Université de Rouen</i>	2 366 385
<i>Université du Havre</i>	199 125
<i>Université de Bordeaux</i>	4 589 433
<i>Université Bordeaux 3</i>	109 444
<i>Université de La Rochelle</i>	439 188
<i>Université de Limoges</i>	2 322 313
<i>Université de Poitiers</i>	3 230 655
<i>Université de Pau et des Pays de l'Adour</i>	2 751 860
<i>Université de Montpellier</i>	1 154 717
<i>Université de Nnimes</i>	404 755
<i>Université Perpignan via Domitia</i>	390 910
<i>Université Toulouse 1 Capitole</i>	488 291

<i>Libellé université</i>	Total subventions (fonctionnement + investissement)
<i>Université Toulouse 3 Paul Sabatier</i>	811 332
<i>Université Toulouse 2 Jean Jaures</i>	278 905
<i>Université Montpellier 3</i>	281 340
<i>Aix-Marseille universite</i>	2 623 643
<i>Université Cote d Azur</i>	6 203 020
<i>Université de Toulon</i>	2 307 849
<i>Université d'Angers</i>	2 515 256
<i>Université de Nantes</i>	3 730 241
<i>Le Mans université</i>	1 921 764
Total général	102 695 862

Source : comptes financiers 2020 des collectivités territoriales, extractions issues de ORC-SPL

**Tableau n° 11 : les collectivités territoriales les plus contributrices
au financement des universités métropolitaines en 2020
(liste des cinq financements les plus élevés par types de collectivités)**

<i>Subventions de fonctionnement</i>			
	Libellé collectivité territoriale	Libellé université subventionnée	Subvention 2020 en €
<i>Régions</i>	Grand Est	Université de Lorraine	1 292 290
	Nouvelle-Aquitaine	Université de Limoges	1 178 863
	Auvergne-Rhône-Alpes	Université Grenoble Alpes	1 067 999
	Nord-Pas de Calais-Picardie	Université Picardie Jules Verne	790 280
	Auvergne-Rhône-Alpes	Université Lumière Lyon II	711 438
<i>Départements</i>	Charente	Université de Poitiers (Avalois-Charente)	1 310 000
	Conseil Savoie Mont-Blanc	Université Savoie Mont-Blanc	1 127 000
	Deux-Sèvres	Université de Poitiers	513 000
	Ain	Université Claude Bernard	488 433
	Aube	Université de Reims Champagne	312 321
<i>EPCI et communes</i>	Agen	Université de Bordeaux	675 267
	CA du Niortais	Université de Poitiers	620 000
	Brive	Université de Limoges	587 899
	CU du Grand Reims (CUGR)	Université de Reims Champagne	585 594
	Le Mans Métropole – BUDPRINC	Université du Mans	519 139

Subventions d'équipement			
	Libellé collectivité territoriale	Libellé université subventionnée	Subvention 2020 en €
Régions	Île-de-France – Principal	Université Paris Saclay	6 601 544
	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Université Côte d'Azur	5 879 520
	Auvergne-Rhône-Alpes	Université Jean Monnet – Saint-Étienne	5 473 733
	Grand Est	Université de Strasbourg	5 377 077
	Normandie	Université de Rouen Normandie	2 041 785
Départements	Isère	Université Grenoble Alpes	2 000 000
	Var	Université de Toulon	1 100 794
	Drôme	Université Grenoble Alpes	840 000
	Bouches du Rhône	Aix-Marseille Université	776 485
	Finistère – Budget P	Université Brest Bretagne Occidentale	615 921
EPCI et communes	Lyon	Université Claude Bernard Lyon 1	3 040 438
	Bordeaux Métropole	Université de Bordeaux	2 907 651
	Eurométropole Strasbourg	Université de Strasbourg	2 320 000
	Grenoble Alpes Métropole	Université Grenoble Alpes	1 882 141
	Saint-Étienne Métropole	Université Jean Monnet – Saint-Étienne	1 200 000

Source : Cour des comptes, d'après les comptes financiers 2020 des collectivités territoriales

Annexe n° 6 : des exemples de bonnes pratiques de départements en faveur des universités

De nombreux départements viennent en renfort des universités pour les soutenir dans leur activité de formation et de recherche. Plusieurs exemples, salués par l'Association des départements de France, illustrent cette volonté.

Le conseil départemental de l'Essonne a ainsi signé une convention triennale avec l'université de Paris-Saclay pour faire découvrir le potentiel du pôle universitaire aux collégiens du territoire. Il s'agit ainsi de consolider et d'intensifier les actions existantes à destination des jeunes essonnais : interventions de chercheurs dans les classes pour présenter un sujet scientifique, échanges avec les élèves sur les parcours universitaires possibles, réservation de créneaux dédiés à la Maison d'initiation et de sensibilisation aux sciences située sur le campus de la faculté des sciences d'Orsay, accueil de jeunes - en particulier des jeunes filles - durant l'été pour des séjours alliant enseignement scientifique et activités plus ludiques et sportives, etc. Le partenariat doit par ailleurs permettre de renforcer le soutien du département aux étudiants : appui aux épiceries sociales et associations étudiantes, découverte des sites culturels du territoire, etc.

Le conseil départemental des Bouches-du-Rhône s'est doté, sur la base d'un diagnostic territorial, d'un schéma départemental de développement universitaire et scientifique (SDDUS), conforme aux stratégies nationale et régionale. Ce SDDUS 2019-2021 développe trois axes d'intervention : la promotion de la culture et de l'enseignement scientifique pour le plus grand nombre, la participation à la création de centres de recherche et d'enseignement fonctionnels et attractifs, et le soutien aux étudiants. C'est ainsi que le département a investi 18 M€ dans le cadre du Contrat de Plan État-région (CPER) 2015-2020, sur une vingtaine d'opérations, aussi bien en matière d'infrastructures immobilières qu'en matière d'équipements de recherche. Hors CPER, le département soutient d'autres initiatives comme l'achat d'un équipement de communication de haute technologie rendant possible des échanges en réalité virtuelle augmentée sans casque par la Cité de l'Innovation et des Savoirs d'Aix-Marseille (CISAM), qu'il a financé à hauteur de 50 % (150 000 €). Il soutient, par ailleurs, de nombreuses associations et actions de vulgarisation scientifique et organise chaque année le Prix départemental pour la recherche en Provence qui récompense les travaux des chercheurs du territoire pour leurs impacts sur la santé, la société et l'économie.

Le conseil départemental des Landes joue, depuis plus de 15 ans, un rôle déterminant dans le développement sur son territoire de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont le cadre est constitué principalement des trois départements de l'IUT de Mont-de-Marsan, de l'Institut du Thermalisme à Dax et de l'Institut national supérieur du professorat et de l'éducation. Cette dernière est la seule antenne d'Aquitaine à bénéficier gratuitement de locaux mis à disposition par le département qui soutient également l'Institut du Thermalisme par l'attribution d'importantes subventions. Pour l'IUT, l'appui départemental se concrétise par un partenariat avec l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA). L'engagement du département vise notamment à soutenir des actions spécifiques menées sur le territoire des Landes dans des domaines intéressant son économie (bois, agro-alimentaire, etc.) ainsi que des travaux concernant la valorisation du patrimoine ou la gérontologie. En outre, les programmes de recherche appliquée réalisés par les universitaires en complémentarité des actions d'enseignement sont encouragés par le département, sous forme d'allocations aux étudiants chercheurs et d'aides pour l'organisation de manifestations d'importance scientifique.

Enfin, le conseil départemental des Alpes-Maritimes accueille sur son territoire un exceptionnel vivier de chercheurs, d'entrepreneurs, et surtout la première technopole d'Europe à Sophia-Antipolis en matière d'Intelligence Artificielle. Le département s'est donc engagé au travers de différents projets pour mettre ces nouvelles technologies au service de l'Humain. Outre le 1^{er} salon international dédié à l'IA -le World Artificial Intelligence Cannes Festival (WAICF) - accueilli en avril dernier à Cannes, il a inauguré en mars 2020 la Maison de l'Intelligence Artificielle (MAI), un projet entrepris dans le cadre du SMART Deal avec la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis, l'université Côte d'Azur et la chambre de commerce et d'industrie Nice Côte d'Azur. Lieu de démonstration, de partage et de convergence des intérêts autour de l'IA, elle vise à fédérer la recherche, la sphère publique et privée, tout en portant un message et une vision autour de l'éthique, de la responsabilité et de la bienveillance. La MAI est mise à disposition des collègues (visites pédagogiques), des associations (événements de vulgarisation, formations, etc.), des entreprises, des groupes universitaires, des start-up portées par des incubateurs des Alpes Maritimes, etc. Il s'agit d'un espace unique en France d'échange, de partage et de coopération avec des moyens mutualisés comme des calculateurs des cartes embarquées ou encore des espaces de *coworking*.