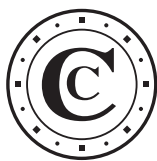


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2023

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

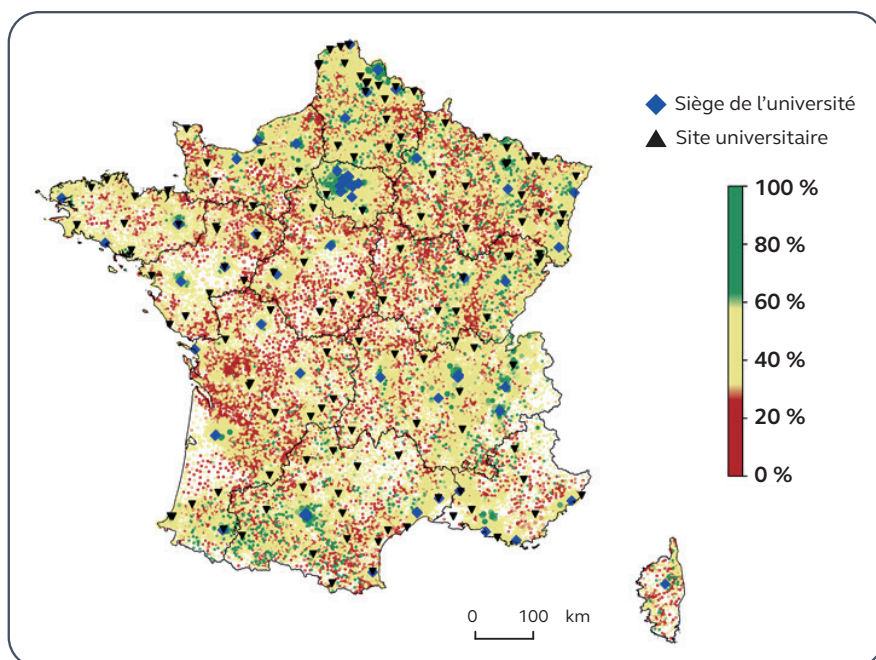
Sommaire

Introduction	5
1 Des enjeux territoriaux dans les missions d'enseignement supérieur et de vie étudiante.....	7
2 La nécessité de prendre en compte l'hétérogénéité des universités pour assurer leur pilotage	9
3 Des relations institutionnelles à portée variable selon les territoires.....	11
4 Une reconnaissance du monde de l'entreprise qui reste à construire	13
Recommandations.....	15

Introduction

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'Organisation de coopération et de développement économiques - 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.

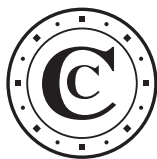
**Taux de diplômés du supérieur par commune chez les plus de 25 – 34 ans en 2018
au regard des principaux sites universitaires de formation**



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

Introduction

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.



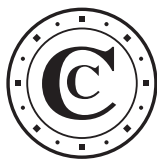
1 Des enjeux territoriaux dans les missions d'enseignement supérieur et de vie étudiante¹

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 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.

1 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.



2 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.

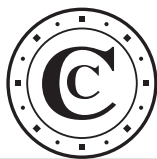
La Cour a envisagé trois options afin d'assurer un meilleur pilotage d'établissements qui n'accueillent plus les mêmes profils d'étudiants, n'assurent plus les mêmes missions et ne bénéficient plus des mêmes financements :

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.

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

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.

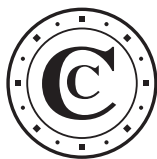


3 Des relations institutionnelles à portée variable selon les territoires

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.



4 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.

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.