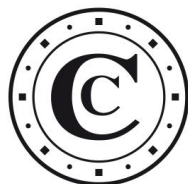


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,  
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

# UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES

**Rapport public thématique**

Janvier 2023



# **RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS**

**Réponses reçues  
à la date de la publication (31 janvier 2023)**

Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	4
Réponse de la présidente de Régions de France .....	16
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF) .....	20
Réponse de la présidente de l'Association des villes universitaires de France (AVUF) .....	20

## **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Par lettre en référence, vous m'avez adressé un rapport public thématique consacré à l'enquête « universités et territoires ». Je souhaite porter à votre connaissance mes remarques sur les 8 recommandations qui me sont adressées.*

***La recommandation n° 1** propose de 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.*

*Le terme « université » est utilisé pour désigner des établissements qui relèvent de la sphère publique et sont issus à l'origine d'un même groupe homogène, amené à évoluer sous l'effet des politiques publiques mises en place successivement : développement de l'autonomie des universités, politique de structuration des sites territoriaux. Ainsi, le terme « université » désigne des établissements publics expérimentaux, des regroupements territoriaux, des universités de technologies, des grands établissements, sans que soit remise en cause la définition qu'en ont déjà donné mes services à la Cour : « une formation, une recherche et une innovation absolument liées et se nourrissant les unes les autres ».*

*Il existe donc bien des universités « historiques » mais aussi d'autres types d'établissements qui utilisent cette appellation, témoignant d'une variété du paysage universitaire français. Aux fins de les doter différemment de moyens, il n'est pas à l'ordre du jour de les catégoriser en fonction de leur rôle sur le territoire, du nombre de leurs étudiants, des taux d'encadrement, de réussite ou de poursuite d'études en deuxième cycle, ni du poids de la recherche. L'option privilégiée afin de procéder à une allocation différenciée de moyens est en revanche celle du contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), spécifique à chacun d'eux (voir la réponse à la recommandation n° 2).*

*1. L'impossibilité qui est faite aujourd'hui aux établissements d'enseignement supérieur privés de prendre le titre d'« université » figure à l'article L. 731-14 du code de l'éducation<sup>1</sup> ; ses dispositions sont reprises de la loi du 18 mars 1880<sup>2</sup> qui avait abrogé pour l'avenir des dispositions de la loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur,*

---

<sup>1</sup> « Les établissements d'enseignement supérieur privés ne **peuvent** en aucun cas prendre le titre d'universités ».

<sup>2</sup> V. l'art. 4 : « les établissements libres d'enseignement supérieur ne **pourront**, en aucun cas, prendre le titre d'universités ».

notamment celles autorisant certaines facultés à « prendre le nom d'universités libres »<sup>3</sup>. Subséquemment, les instituts catholiques constitués précédemment à la loi de 1880 persistent à utiliser l'appellation « université catholique ». Ainsi en est-il des instituts catholiques de Paris, Angers, Lille, Lyon et Toulouse.

1.1 De son côté, quand le ministère de l'enseignement supérieur (MESR) est amené à connaître de la déclaration d'ouverture d'un cours ou d'un établissement d'enseignement supérieur privé selon la procédure prévue à l'article L. 731-2 du code de l'éducation, il rappelle au demandeur les termes de la loi et lui demande de s'y conformer. Le MESR signale ces cas à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Les documents officiels signés entre le ministère et les instituts catholiques respectent en principe cette impossibilité. À la suite des observations de la Cour, le ministère a d'ores et déjà commencé un toilettage de ses différents sites et bases de données en consultation publique et de ses applications afin que ne soit plus associée l'appellation « université » à aucun établissement d'enseignement supérieur privé.

1.2 Au début des années 1960, the american University of Paris avait fait l'objet d'une déclaration d'ouverture conforme à la réglementation sur les établissements d'enseignement supérieur français, alors même qu'elle ne délivre pas de diplôme français. En tout état de cause, les dispositions figurant aujourd'hui à l'article L. 731-14 du code de l'éducation ne sauraient interdire l'utilisation des traductions en langue étrangère du mot « université. »

1.3 L'« Université des métiers du nucléaire » résulte d'une initiative d'un autre ministère (sans consultation préalable du MESR). Cette entité ne saurait donc relever de dispositions qui s'appliquent à des entrepreneurs privés. Toutefois, le MESR est prêt à appeler l'attention du ministère concerné sur le régime de l'appellation « université. »

2. La délivrance des titres, diplômes et grades relève du monopole de l'État en application de l'article L. 613-1 du code de l'éducation. L'État accrédite les établissements à cet effet après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

---

<sup>3</sup> V. le 2<sup>nd</sup> al. de l'art. 5 : « les établissements d'enseignement supérieur, ouverts conformément à [la réglementation et qui] réuniront trois facultés (...) pourront prendre le nom d'universités libres ».

*Sur le fondement de ce principe, les établissements privés ne sont pas autorisés à délivrer de diplômes nationaux. Toutefois, en application des dispositions des articles L. 718-16 et L. 613-7 du même code :*

- *soit des conventions peuvent être conclues entre les établissements d'enseignement supérieur privés et les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) afin de permettre « aux étudiants des établissements privés de subir les contrôles nécessaires à l'obtention d'un diplôme national. » Les diplômes nationaux ainsi délivrés le sont par l'université et uniquement par cette dernière ;*
- *soit, lorsqu'aucun accord n'a pu être conclu avec un EPSCP, le recteur de région académique, chancelier des universités, organise le contrôle des connaissances pour la délivrance du diplôme national. Le souhait du MESR est de considérablement réduire ces « jurys rectoraux » qui doivent être exceptionnels.*

*La voie du conventionnement est donc à privilégier. Le MESR encourage la rédaction de conventions cadres fixant un socle commun de règles applicables à tous. Parmi ces règles, il attachera une attention particulière à l'ouverture de nouveaux campus. Tous doivent faire l'objet d'un accord préalable de l'université de proximité, au nom de la cohérence des politiques de site.*

*3. La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dans des dispositions codifiées aux articles L. 732-1 et suivants du code de l'éducation a prévu 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. À ce jour, 64 établissements d'enseignement supérieur privés bénéficient de cette appellation. Ces établissements signent un contrat pluriannuel avec le ministère pour fixer des objectifs permettant de répondre aux priorités nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment en termes de politique de site. Une attention particulière est portée à la recherche de complémentarité de l'offre de formation sur le territoire concerné. Ainsi, lorsque ces établissements font part au ministère d'un projet de nouvelle implantation géographique, ils sont invités à mettre en œuvre une concertation préalable avec les acteurs académiques.*

*Pour garantir une meilleure lisibilité auprès du public, des labels « diplôme contrôlé par l'État » sont affichés sur les sites des établissements ainsi que sur le portail Parcoursup. Par ailleurs, le MESR invite à renforcer les collaborations entre établissements d'un même territoire pour une meilleure complémentarité et cohérence de l'offre.*

*Les effectifs des établissements privés représentent une part croissante des effectifs de l'enseignement supérieur français. Toutes les formations des établissements privés conduisant à un diplôme placé sous le contrôle du MESR font l'objet d'une évaluation périodique par une instance nationale.*

*L'article L. 761-1 du code de l'éducation (dispositions communes aux établissements publics et privés d'enseignement supérieur) prévoit que les articles L. 471-1 à L. 471-5 du même code s'appliquent aux établissements d'enseignement supérieur.*

- *L'article L. 471-2 oblige les organismes d'enseignement privés de rappeler dans leur dénomination leur caractère privé et impose aux organismes d'enseignement privés existants de déclarer leur dénomination ;*
- *L'article L. 471-3 impose que toute publicité fasse l'objet d'un dépôt préalable au recteur. Ce dépôt vise à prévenir toute tentative d'un établissement privé de créer une confusion dans l'esprit du public avec un établissement public d'enseignement supérieur. Cette publicité ne doit rien comporter de nature à induire les candidats en erreur sur la culture et les connaissances de base indispensables, la nature des études, leur durée moyenne, les diplômes et les emplois auxquels elles préparent. Aucune publicité ne peut être mise en œuvre dans les 15 jours qui suivent le dépôt. Pendant ce délai, le recteur d'académie doit transmettre aux services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes les publicités qui lui paraissent en infraction avec l'article L. 731-14 (établissement dénommé université, certificat d'études portant le titre de baccalauréat, de licence ou de doctorat).*

**La recommandation n° 2** invite à « 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 ».

*Depuis 2018, a été mis en place un dialogue stratégique et de gestion (DSG), mené avec 111 établissements : établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (RCE) de plus de 500 étudiants et quelques établissements non RCE dont, notamment, les Instituts d'études politiques (IEP). Désormais, l'allocation aux établissements des moyens nouveaux attribués par la loi de finances s'appuie sur :*

- *une ventilation paramétrique, quand une clef de répartition reposant sur des critères quantitatifs peut être facilement identifiée : revalorisations salariales de la LPR au prorata des effectifs concernés, par exemple ;*

- *un dialogue entre l'administration centrale, les rectorats, les établissements lorsqu'il est nécessaire de prendre en compte une analyse plus qualitative.*

*En 2022, pour la première fois, le DSG est également l'occasion de dresser un bilan qualitatif de l'emploi de crédits alloués au titre des politiques publiques financées par l'État : orientation et réussite des étudiants, réforme des études de santé ...*

*Pour 2023, conformément aux orientations du Président de la République, il est envisagé de faire évoluer à la fois le contrat et le DSG, afin d'instaurer un dialogue de performance qui se traduirait dans un COMP, évoqué en réponse à la recommandation n° 1, au format plus resserré permettant d'identifier des jalons, des cibles et des indicateurs pour mesurer la performance. L'ambition de ce nouvel instrument de contractualisation avec les établissements est de mieux articuler la stratégie pluriannuelle de l'établissement, la mesure de ses résultats et l'allocation annuelle des moyens.*

*Par conséquent, je partage la recommandation de la Cour, dont l'esprit se trouve pour partie traduit dans la réflexion actuelle portant sur la mise en place de COMP.*

***La recommandation n° 3** suggère de « 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 ».*

*Les antennes universitaires ou sites délocalisés d'enseignement supérieur ont pleinement joué leurs rôles :*

- *contribuer à désengorger les premiers cycles des grandes villes, par leur maillage territorial ;*
- *soutenir la vie économique locale des communes rurales, par la présence d'un service public d'enseignement supérieur de proximité.*

*Souvent caractérisées par une forte professionnalisation de leurs formations, les antennes ont acquis un rôle structurant dans les politiques territoriales.*

*La définition proposée par la Cour, à savoir un « lieu d'enseignement supérieur accueillant des étudiants et situé hors de l'unité urbaine du siège de l'université », correspond à la réalité de ces implantations. Toutefois, ces antennes ne sont pas réservées aux universités et aux instituts universitaires de technologie. De grands établissements ont également développé de tels sites hors de la ville siège de l'établissement pour développer des formations thématiques ou assurer une représentation de l'école sur plusieurs territoires : IEP de Paris, CentraleSupélec. Ces sites peuvent être exploités sous la forme juridique*



*d'écoles internes (Institut Mines-Télécom) ou de centres d'enseignement et de recherche (École nationale supérieure d'arts et métiers), ou ne relever d'aucune forme juridique distincte. Il n'est pas envisagé d'en donner une définition juridique dans le code de l'éducation : les établissements d'enseignement supérieur, principalement les EPSCP, disposent d'une autonomie administrative conformément à l'article L. 711-7 du code de l'éducation.*

*Les collectivités territoriales sont pleinement associées à leur implantation et à leur développement via leur représentation dans les conseils de ces établissements et contribuent à leur financement.*

*En tout état de cause, une définition juridique des antennes universitaires ne me paraît pas nécessaire pour apprécier leurs coûts de fonctionnement ni évaluer leurs charges sur le budget des établissements. Le principe est que ceux-ci disposent d'outils pour ce faire ; à défaut, ces établissements sont fortement encouragés à s'en doter dans le cadre des COMP. La dimension territoriale relève par ailleurs du contrat de site qui inclut un volet territorial conformément à l'article L. 718-5 du code de l'éducation.*

*Ne comptent parmi les priorités gouvernementales ni d'appréhender cette dimension territoriale dans le cadre du calcul de la subvention pour charges de service public, ni de prendre en compte les modalités de financements et d'accessibilité de ces sites délocalisés, voire de réussite de leurs étudiants. L'option privilégiée demeure celle du COMP (voir la réponse à la recommandation n° 2).*

*Le recteur de région académique, chancelier des universités, participe également au comité de l'administration régionale prévu par l'article 35 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Il crée, à cet effet, des services régionaux pour la mise en place de politiques communes au niveau régional et pour assurer les contrôles budgétaires et de légalité de ces établissements.*

*S'il n'existe pas de suivi des dépenses consenties pour chacun de ces sites, il est souhaitable que chaque établissement soit en mesure de calculer le coût complet des formations qui y sont dispensées. Les établissements dotés d'une comptabilité analytique, selon la méthode « projet de connaissance des coûts des activités » ou une autre méthode, disposent de la méthodologie et des outils pour parvenir à une déclinaison de leurs coûts complets d'activité selon la maille organisationnelle ou fonctionnelle qu'ils jugent la plus pertinente (école, antenne, site géographique, site délocalisé ...) pour assurer avec efficacité un pilotage ou un dialogue de gestion interne. Les paramétrages, que la maille choisie suppose, relèvent des choix propres à chaque établissement. Sur ces points, une expérimentation est actuellement menée par deux établissements avec l'Inspection générale.*

*Au niveau national, le contrat pluriannuel d'établissement et le DSG sont des outils qui permettent de vérifier la pertinence des composantes au regard des moyens apportés. Pour les établissements (RCE) en matière budgétaire et de ressources humaines, ces outils prévoient, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, le montant global de la dotation de l'État. En outre, le contrat de site inclut, en application de l'article L. 718-5 du code de l'éducation, un volet territorial associant la ou les régions accueillant le site universitaire, ainsi que les autres collectivités territoriales concernées. Il comprend d'ores et déjà une étude d'impact visant notamment à mesurer les effets de l'activité du site universitaire et ses perspectives d'évolution.*

***La recommandation n° 4** incite à « 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 ».*

*En coopération avec mes services, la caisse des dépôts et consignation (CDC) dressera prochainement un premier bilan des 13 premiers campus expérimentaux et, par la suite, de l'ensemble des campus connectés afin d'en tirer toutes les conséquences.*

#### *1. Sur le devenir des étudiants*

*1.1 Les premiers indicateurs dont je dispose apportent quelques éléments quant à la réussite des étudiants qui suivent une formation à distance, tout en bénéficiant d'un accompagnement dans un campus connecté. Sur l'année universitaire 2021-2022, 58 % des étudiants en campus connecté ont validé leur année. En y ajoutant 10,9 % d'étudiants en réorientation – en considérant que la réorientation est aussi une trajectoire de réussite – le taux de réussite s'élève à 68,9 %. Le taux très faible d'abandon de formation (6,9 %) tend également à montrer l'effet déterminant de l'accompagnement de proximité. Ce modèle hybride de formation à distance innove et semble présenter des premiers résultats prometteurs.*

*1.2 Les étudiants qui suivent une formation à distance alors qu'ils bénéficient de l'accompagnement d'un campus connecté sont souvent des sportifs de haut niveau, des personnes en situation de handicap, des personnes en reprise d'études, des mères de famille, ... Ils s'interdisent une poursuite de parcours pour des raisons économiques. Sans cette possibilité, ils se trouveraient seuls à domicile pendant leurs études à distance. Les campus connectés sont parfois un tremplin pour que ces publics rejoignent finalement l'enseignement supérieur en présentiel. Des indicateurs de devenir à 6 ou à 12 mois après une année en campus connecté seront mis en place au cours de l'année 2023.*

## *2. Sur les aspects financiers*

*2.1 La pérennisation des campus connectés repose sur un engagement fort et déterminant de la collectivité territoriale porteuse, mais aussi sur l'investissement d'autres partenaires : communauté de communes, région, département, centre de ressources d'expertise et de performance sportive, acteurs privés.*

*2.2 Certains campus connectés sont co-labélisés avec, par exemple, les « cœurs de ville » du Conservatoire national des arts et métiers. Pour réduire les coûts de gestion et d'animation, d'autres nouent des partenariats de valorisation avec le privé. C'est notamment le cas du campus connecté de Romans-sur-Isère qui obtient 40 000 € par an du Crédit agricole, ou encore du campus connecté d'Agde qui bénéficie chaque année de 5 000 € d'Eiffage et autant de Suez. Ces spécificités sont des richesses du dispositif national qui seront prises en compte lors des évaluations à venir.*

*2.3 S'agissant du budget annuel d'un campus connecté, la première année de mise en œuvre montre un coût assez élevé puisqu'elle exige une part importante d'investissements : infrastructure, matériel, mobilier. Dès la deuxième année, les frais d'investissement se réduisent et en revanche il y a une augmentation de la part des dépenses de fonctionnement et de rémunération. À terme, les partenaires seront attentifs à ce que figure un effectif minimal d'étudiants inscrits dans le campus connecté.*

## *3. Sur les perspectives d'évolution de l'ensemble des sites*

*3.1 Le MESR accompagne les collectivités locales pour sécuriser le développement de leur campus connecté grâce à un suivi : enquêtes annuelles (étudiants et tuteurs), remontées d'indicateurs et participation aux comités de pilotage de chaque campus. Mes services ont renforcé à la rentrée 2022 le suivi du dispositif par la mise à disposition d'un agent qui collabore avec la Banque des territoires (opérateur financier de l'appel à projet campus connectés qui gère l'attribution sur 5 ans de l'aide publique aux campus labellisés) et le secrétariat général pour l'investissement. L'évaluation à mi-parcours des campus connectés déployés dans le cadre du PIA 3 sera effectuée à compter de l'année 2023 sous la responsabilité de la CDC. Cette évaluation quantitative et qualitative permettra d'affiner le coût de l'accompagnement par étudiant. Elle permettra de poursuivre le financement et la labellisation sur les deux années suivantes si nécessaire.*

*3.2 S'agissant des effectifs étudiants, à la rentrée universitaire 2022, 1 039 étudiants sont inscrits dans l'ensemble des campus connectés (87 campus connectés ouverts), soit une augmentation de près de 30 % par rapport à l'année précédente. Parmi les 87 campus, 28 accueillent au moins 15 étudiants (soit 30 %) ; cette part est en progression de 7 points par rapport à l'année précédente.*

*Sur les 80 campus connectés ouverts en 2020-2021, il importe de noter que 53 campus connectés en étaient à leur première année d'ouverture. La première année doit être considérée comme une année 0 en raison de la faiblesse des effectifs due à l'entrée des étudiants en formation qui s'effectue au cours de l'année précédente avec des calendriers contraints (par exemple celui de Parcoursup). Les rares situations, soulignées par la Cour, de campus connectés ne comptant qu'un étudiant relèvent de ce cas de figure. La temporalité des 3 ans est bien celle qui permet de percevoir le début de la trajectoire de déploiement du dispositif.*

*3.3 Quant aux perspectives du dispositif, je rappelle que les campus connectés sont un dispositif très récent qui doit encore être considéré en phase expérimentale. Des conséquences devront être évidemment tirées de leur évaluation.*

***La recommandation n° 5** propose de « réduire le périmètre géographique du schéma directeur de la vie étudiante au niveau de l'établissement, de l'agglomération ou du département ».*

*Le portage par l'établissement du schéma directeur de vie étudiante (SDVE) vise à déployer une politique de vie étudiante au plus près des besoins des étudiants et à favoriser leur association à la définition des actions. Le SDVE est construit autour des thématiques de vie étudiante, en lien avec les acteurs locaux, qui, par différentes actions, soutiennent la politique de vie étudiante de l'établissement.*

*Il est en revanche difficile de réduire le périmètre géographique partenarial au niveau de l'intercommunalité ou du département. En effet, des établissements peuvent avoir des implantations dans différents départements. Par exemple, l'université de Caen a des campus dans le Calvados, mais aussi dans la Manche et dans l'Orne.*

*En outre, le recentrage de l'élaboration du SDVE au niveau de l'établissement présente l'avantage de coordonner les diverses politiques locales pour ses étudiants. C'est pourquoi, cette élaboration requiert une coopération avec les acteurs locaux du territoire de l'agglomération, du ou des départements et de la région. Le SDVE s'inscrit ainsi dans un environnement stratégique et territorial plus large que celui du département, en relation avec la politique de la région, et en cohérence avec les initiatives lancées par les dialogues territoriaux qu'animent les rectorats. De plus en plus de régions ont développé des actions dans le domaine de la vie étudiante qui profitent concrètement aux étudiants.*

*Les dialogues territoriaux que j'ai impulsés dans les territoires montrent la nécessité de renforcer la coordination territoriale de la vie étudiante avec les acteurs du territoire élargi. Les échanges et les ateliers mis en place autour des thématiques de la vie étudiante peuvent inspirer les établissements et, réciproquement, ces dialogues territoriaux peuvent être alimentés par les SDVE des établissements.*

*Dans le cadre de l'accompagnement des établissements à la mise en place des SDVE, mes services recommandent aux établissements d'informer les collectivités territoriales (communes, métropoles, département, régions) de leur démarche d'élaboration d'un SDVE le plus en amont possible, et de repérer les actions au bénéfice des étudiants de leur établissement dans les différents schémas directeurs de l'ESRI, schémas directeurs du développement universitaire et scientifique, ainsi que schémas locaux de l'ESR.*

*Tout en étant porté et piloté par l'établissement pour répondre aux besoins de ses étudiants, le SDVE s'ouvre sur un périmètre géographique de coopération allant jusqu'à la région et non pas seulement restreint au niveau de l'agglomération ou du département.*

**La recommandation n° 6** engage à « clarifier la place et le rôle des recteurs délégués à l'ESRI ».

*La création des recteurs délégués à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (ESRI) dans 7 régions vise à rapprocher les établissements d'enseignement supérieur et de recherche du recteur de région, notamment dans des territoires vastes et pluri-académiques.*

*Créés par le 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, les recteurs délégués « secondent » les recteurs de région sur le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le recteur délégué est membre du comité régional académique, associant les recteurs de l'académie (article R. 222-16 du code de l'éducation). Le recteur délégué est assisté par le secrétaire de région académique (alinéa 2 de l'article R. 222-16-4 du même code), qui est placé directement sous l'autorité du recteur de région (alinéa 1<sup>er</sup> du même article) et assure le pilotage des services régionaux.*

*Le recteur délégué comme le secrétaire général de région reçoivent délégation de signature du recteur de région au même niveau (article R. 222-17 du même code), le secrétaire général de région pouvant aussi recevoir délégation de la part du recteur délégué.*

*Avec les services déconcentrés, les services centraux poursuivent leur réflexion sur l'amélioration de l'organisation territoriale de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Parmi les axes de réflexion, figure le positionnement des autorités académiques relevées par la Cour. L'amélioration passe aussi par la formation des agents afin qu'ils identifient les compétences des uns et des autres ; la formation des conseillers de recteurs sera, par exemple, revue dans cet esprit.*

*D'ores et déjà, la participation des recteurs délégués à la réunion des recteurs au MESR ainsi qu'à la réunion hebdomadaire qui se tient avec la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle est de nature à affermir leur position.*

*Par ailleurs, la désignation d'universitaires ou de chercheurs comme recteur délégué est un atout pour conforter un positionnement académique et un avantage dans la relation des autorités rectorales avec les établissements d'enseignement supérieur.*

*Enfin, les recteurs délégués interviennent dans le cadre du DSG annuel afin de soumettre à l'arbitrage de l'administration centrale, en prenant en compte le contexte local, les propositions portées par les établissements dans les territoires pour la mise en œuvre des politiques publiques.*

*Comme le souligne la Cour, la fonction de recteur délégué à l'ESRI est de création récente. Les premiers recteurs délégués ont, à ce titre, été nommés au mois de février 2020. La durée de leur expérience en tant que tel est au mieux à deux exercices, dont au moins un conduit en période de crise sanitaire, ce qui ne permet pas, à ce stade, d'en tirer un bilan définitif.*

*La recommandation n° 7 préconise de « 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 ».*

*Le MESR met à la disposition des acteurs socio-économiques de nombreuses données relatives à l'activité de l'enseignement supérieur sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour réaliser des évaluations d'impact. Les données de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques de l'ESR, accessibles par open data, renseignent par exemple sur les effectifs étudiants d'un territoire, le nombre de diplômés LMD (licence, master, doctorat), les implantations des sites universitaires, le taux de réussite des diplômés LMD, ... Le ministère propose aux acteurs des analyses territoriales (diagnostics Strater) sur le continuum formation-recherche-innovation. Ces diagnostics développent leurs contenus à partir des caractéristiques de leur territoire afin d'adapter leur stratégie en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Ils soulignent également les interactions entre la formation et l'emploi, entre la recherche et l'innovation avec, par exemple, le rôle joué par les différentes structures de transfert technologiques présentes sur un territoire.*

*Toutefois, ces données et ces analyses ne permettent pas de mesurer l'impact financier de l'ESR sur un territoire. Une évaluation coordonnée de la création de richesses et d'emplois liée aux activités des établissements d'enseignement supérieur reste encore à développer.*

*Comme l'a signalé la Cour, des démarches d'évaluation ont été entreprises par des universités ou des territoires pour évaluer les impacts économiques directs et indirects de la présence de sites universitaires sur leur territoire et souligner l'importance de l'établissement sur la dynamique économique du territoire. Ces démarches d'évaluation reposent sur des méthodes adaptées à chaque situation, ce qui rend les analyses hétérogènes et difficilement comparables entre elles.*

*L'encadrement de ce dispositif d'évaluation, s'il s'avère nécessaire, serait une démarche partagée entre l'État, les universités et les collectivités territoriales. L'évaluation des impacts économiques de l'ESR pourrait également s'appuyer sur l'expérience des sociétés d'accélération du transfert de technologies qui, depuis plus de dix ans, œuvrent à valoriser les résultats de la recherche publique au sein des territoires. Les actions France 2030 qui financent de nombreux projets dans le domaine de l'ESRI et qui irriguent l'ensemble des territoires, entrent également dans le champ de ces analyses d'évaluation économique.*

**La recommandation n° 8** prescrit de « 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 ».

*La question de la délégation de la décision d'accréditation des formations aux recteurs de région académique s'est déjà posée à l'occasion du mouvement de déconcentration de certaines tâches réalisées en administration centrale souhaité par le Premier ministre en 2018. Afin de garantir la cohérence de l'offre de formation des diplômes nationaux de licence, de licence professionnelle, de master et de doctorat, mon ministère a conservé cette compétence ; l'objectif était aussi l'équité et l'homogénéité des contenus de formations inhérentes au caractère national des diplômes et dans le respect du monopole de l'État sur la collation des titres et des grades (v. la réponse au projet de recommandation n° 1).*

*Je suis attentive à la cohérence de la nomenclature des mentions nationales, tout en laissant une large autonomie aux établissements dans la définition des parcours au sein des mentions et en leur permettant de recourir à des mentions dérogatoires pour se rapprocher au plus près des objectifs pédagogiques et des besoins socio-professionnels locaux. Sur ce*

*point, une attention est portée aux projets des établissements : toute demande de création de mention dérogatoire doit justifier qu'il n'existe pas de formation équivalente dans d'autres établissements. Le suivi de ce sujet offre une cohérence nationale à ces diplômes nationaux dans le cadre d'un dialogue constant avec les établissements.*

---

### **RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE RÉGIONS DE FRANCE**

*Vous m'avez transmis le rapport public thématique « Universités et territoires » de la Cour des comptes, et vous en remercie.*

*En premier lieu, je tiens à saluer la qualité du travail réalisé par la Cour, ainsi que l'équilibre des constats établis.*

*Je forme le vœu que ce rapport final contribue aux réflexions engagées par les pouvoirs publics, État et collectivités territoriales, et les représentants des universités, en vue de renforcer l'articulation entre l'action des établissements d'enseignement supérieurs — recherche et les enjeux et spécificités des écosystèmes territoriaux dans lesquels ils s'inscrivent au quotidien, enjeu clé au cœur de cette enquête de la Cour des comptes.*

*Régions de France a en effet la conviction qu'une coordination renforcée entre les stratégies que les Régions portent en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, d'enseignement supérieur, recherche — innovation, de formation et d'emploi, dans le cadre des différents schémas que le législateur a prévus dans la loi NOTRe (SRDEII, SRESRI, CPRDEFOP), constitue un levier déterminant pour la transformation économique du pays. Il convient sans doute, en la matière, d'aller plus loin qu'aujourd'hui en renforçant de manière plus systématique le lien entre les universités et les entreprises et en promouvant les formations à l'entrepreneuriat pour les étudiants.*

*Dans le contexte de crise que nous traversons, et qui appelle de profondes transformations, Régions de France considère qu'une meilleure articulation entre les stratégies des universités et leurs territoires constituerait un levier important pour faciliter la réalisation des grands objectifs stratégiques nationaux de transition écologique et de décarbonation, comme de soutien au développement économique, à l'aménagement du territoire et à l'innovation.*



*Au-delà des enjeux institutionnels, ce qui se joue en effet à travers cette articulation Universités –territoires, c'est bien la capacité collective à mobiliser efficacement le savoir et la science (et donc aussi les financements publics), au service de la compétitivité de l'économie, de la formation et de la réussite professionnelle des salariés et des jeunes générations.*

*L'enjeu de cette articulation a, de ce fait, partie liée avec le renforcement de la capacité d'action des acteurs territoriaux à concevoir des réponses spécifiques et adaptées aux défis majeurs qu'ils affrontent : changement climatique, transition énergétique, développement des compétences aux métiers de demain, développement durable, résilience et cohésion des territoires... Il s'agit bien là d'un enjeu, pour reprendre la formule d'experts, de capacité à agir des territoires.*

*Concernant les observations établies par la Cour, je souhaite porter à votre attention les commentaires suivants :*

*1) Régions de France souscrit à l'observation de la Cour concernant la nécessité de « préciser » le rôle de chef de file des Régions en matière d'enseignement supérieur que les Régions revendiquent et sont prêtes à assumer.*

*En dépit des dispositions fixées par le législateur, via les lois MAPTAM et NOTRe, et des financements importants relativement aux moyens financiers dont les régions disposent, la Cour observe à raison que ce chef de filât doit être aujourd'hui clarifié. C'est déjà le cas à travers des actions tangibles et concrètes des Régions que je souhaite mettre en exergue, s'agissant :*

- des financements importants qu'elles mobilisent pour le soutien à l'enseignement supérieur, la recherche — innovation, avec près d'1 Md€ de crédits en moyenne annuelle, dont 65 % pour la recherche et l'innovation. Un effort financier qui fait des Régions en effet « le premier financeur de l'ESR sur le plan local » représente plus de trois quarts du montant imputable aux collectivités territoriales, selon les données du Ministère de la Recherche et la DGCL ;*
- du rôle d'animateur des écosystèmes de recherche — innovation que seules les Régions sont aujourd'hui en mesure d'assumer ;*
- des interventions régionales diverses couvrant de manière cohérente l'ensemble des problématiques du soutien à la recherche et à l'innovation : Transferts de technologie ; Immobilier ; Aides aux chercheurs et organismes publics, équipements de laboratoires ; Projets de recherche ; Soutien à l'innovation et la recherche dans les entreprises ; Promotion des résultats de la recherche et diffusion de la culture scientifique et technique ;*

- les schémas stratégiques pluriannuels qu'elles élaborent (SRESRI 2021-2027).

*Cependant, malgré ces efforts, la Cour observe que le lien entre les Régions et les universités est « perfectible » et que les régions n'occupent pas aujourd'hui la place qui devraient être la leur au regard de la loi et des exigences d'efficacité de nos politiques en matière d'enseignement supérieur et recherche, de formation et d'accès à l'emploi.*

*A l'occasion de la préparation des nouveaux SRESRI, les régions se sont employées à impliquer plus fortement les acteurs universitaires et les collectivités infrarégionales dans l'exposé de leurs stratégies et de leurs intentions. Cet effort, qui vise à mieux insérer les universités dans les territoires, n'est pas toujours bien compris de nos partenaires, alors même qu'il me paraît pleinement rationnel et cohérent avec les responsabilités larges et transverses des régions, pilotes en matière de développement économique sur les territoires, compétentes en matière d'éducation (lycées), de formation et d'emploi, à l'écart du fonctionnement des universités. Les constats établis par la Cour montrent que les marges de progrès sont importantes par rapport au rôle opérationnel et stratégique qu'elles exercent en réalité :*

- les « régions ne sont pas partie prenante dans la définition de l'offre universitaire ». En matière de vie étudiante, les régions sont généralement au mieux « simplement associées aux travaux des schémas directeurs de la vie étudiante (SDVE) » ;
- les régions ne sont « pas consultées sur la contribution de la vie étudiante (CVEC) » ;
- les régions « participent rarement à des échanges sur la gouvernance et la gestion de l'offre universitaire à un échelon stratégique ».

*2) Renforcer le rôle des régions dans les instances nationales et régionales de gouvernance, une mesure fortement souhaitable, qui relève du règlement et de la méthode.*

*Au niveau national : un travail a été engagé entre le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et Régions de France, en 2019, pour renforcer la coordination État — régions en matière d'ESR (Groupe de travail MESR — Régions de France). Régions de France partage avec le gouvernement la volonté de poursuivre dans les prochains mois cette collaboration en étendant ce travail aux chantiers prioritaires du Gouvernement et de l'action des régions : vie étudiante, insertion professionnelle, réforme des bourses, innovation, dialogue stratégique avec les Universités...*

*S'agissant du renforcement de la place des régions dans les instances ad hoc pour des universités, l'amélioration de cette présence pourrait utilement s'appuyer sur des orientations et instructions précises de l'État, sans qu'il ne soit nécessaire d'en passer par la loi.*

*Le renforcement de cette présence serait un gage d'efficacité renforcée et ne constituerait nullement une remise en cause des missions nationales des universités ni de leur autonomie. Au contraire, comme le montrent les exemples étrangers (Allemagne) évoqués par le rapport, cette coordination renforcée avec les régions, mais aussi avec les autres niveaux de collectivités infrarégionales, au sein des instances de pilotage et de dialogue stratégique des universités, contribuerait à une plus grande efficacité des politiques publiques, nationales et régionales, en faveur de l'ESR.*

*Au niveau local : dans l'esprit des travaux évoqués supra avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le renforcement de la gouvernance locale, à l'échelle régionale, constituerait à l'évidence un levier pertinent pour travailler à une meilleure coordination des acteurs et des stratégies, ainsi que pour faciliter la déclinaison territoriale des grandes stratégies nationales (Loi de programmation pour la recherche, « France 2030 », (contrats de site, CPER, LPPR, Pôles Universitaires d'innovation...), en tenant compte des spécificités et des besoins de chaque territoire. Dans cette perspective, Régions de France soutient pleinement la mise en place, suggérée par le rapport, dans chaque région d'une « instance regroupant l'ensemble des collectivités de son territoire, à fin d'harmonisation et de rationalisation ».*

*Dans ce cadre, Régions de France considère que cette coordination renforcée entre universités et territoires pourrait concrètement s'appuyer sur les dispositions de la « Loi de programmation pour la recherche » prévoyant l'insertion dans les contrats de site d'un « volet territorial » tripartite État – établissement – régions et collectivités (avec la région en chef de file), permettant d'identifier des priorités et projets stratégiques partagés (formation, recherche, innovation).*

*Tels sont les commentaires qu'appelle, au nom de Régions de France, le rapport public thématique « Universités et territoires » de la Cour des comptes.*

---

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE  
DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

*Vous avez bien voulu transmettre à Départements de France le rapport public thématique intitulé Universités et territoires que la Cour propose de publier prochainement. Je tiens à vous en remercier.*

*Vous avez souhaité associer notre structure à votre réflexion ; c'est ainsi que j'avais adressé à la Troisième chambre de la Cour la contribution de Départements de France présentant quelques-unes des nombreuses initiatives lancées par les départements pour soutenir les universités dans leurs activités de formation et de recherche.*

*Je me félicite de lire qu'elles sont reprises, dans leur intégralité, dans l'annexe n° 6 de votre rapport, et vous remercie de valoriser ainsi l'engagement de nos collectivités en faveur de l'enseignement supérieur, alors même qu'il ne s'agit plus d'une compétence obligatoire pour les départements. Ceci étant et comme vous l'indiquez justement, la formation et la recherche sont des enjeux structurants pour le développement de nos territoires, d'où la subsistance d'initiatives ayant fait leurs preuves voire le déploiement de nouvelles dispositions souvent originales et quasi systématiquement partenariales, à la discrétion des exécutifs départementaux et en fonction des orientations, des opportunités et des situations locales*

---

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION  
DES VILLES UNIVERSITAIRES DE FRANCE (AVUF)**

*Au nom des 102 communes ou intercommunalités fédérées par notre association, je veux tout d'abord exprimer une adhésion globale aux recommandations du rapport.*

*La reconnaissance et la connaissance fine du coût et des impacts des antennes universitaires nous paraissent particulièrement importantes. Cela permettra une meilleure appréhension de la dimension territoriale dans le cadre de la subvention pour charges de services public.*

*Plus largement la reconnaissance du rôle des collectivités locales - sur tous les territoires - en soutien aux activités universitaires, est aujourd'hui insuffisante, que ce soit sur les champs effectifs de coopération (vie étudiante et innovation plus particulièrement) ou dans leur formalisation.*

*En ce qui concerne les antennes, je suis heureuse de constater que les investigations exposées dans le chapitre II ont permis d'établir que les taux de réussite sont équivalents à ceux des universités mères. Il convient cependant de préciser que la population étudiante concernée y est plus*

*souvent d'origine modeste, avec des taux de boursiers plus importants. Des évaluations plus étayées tenant compte de ces critères sociaux mériteraient d'être effectuées. Tout comme les rédacteurs du rapport, je regrette qu'il n'existe pas d'enquêtes systématiques d'insertion professionnelle à l'échelle de ces antennes.*

*Le développement des antennes présente un caractère stratégique au regard de l'accélération des départs à la retraite des cadres ou agents de maîtrise (très souvent sans formation supérieure initiale) dans le tissu économique des territoires concernés. Aujourd'hui, les profils de jeunes employables pour ces fonctions essentielles aux entreprises locales se raréfient. On constate, en effet, que la poursuite de leurs études supérieures - en très grande partie dans les métropoles universitaires - et une attractivité naturelle généralement insuffisante ne permettent pas de les faire revenir (mais la question n'a pas été étudiée de manière approfondie jusqu'à présent) ou d'attirer des compétences extérieures.*

*C'est la raison pour laquelle, comme le mentionne le rapport, la contribution financière de nos collectivités au soutien des établissements tend à se développer en faveur d'autres opérateurs que les universités. Certains de ces opérateurs paraissent parfois mieux répondre aux besoins locaux de qualifications professionnelles que les universités (notamment pour les formations en ingénierie ou sur les fonctions supports). Les élus locaux se tournent vers d'autres acteurs, en particulier de l'enseignement supérieur privé, lorsqu'ils se trouvent confrontés à un manque de volonté des universités pour créer de nouvelles formations, spécialiser et/ou de consolider celles qui sont déjà délocalisées. Pour autant, il semble que les universités demeurent les principales bénéficiaires des engagements des communes et surtout des intercommunalités.*

*La 9<sup>ème</sup> recommandation du rapport qui préconise le périmètre des agglomérations moyennes pour mener des expérimentations d'ajustement des formations est ainsi particulièrement judicieuse. Ces territoires présentent l'avantage de constituer des bassins de vie au sein desquels les exécutifs locaux maîtrisent parfaitement l'écosystème économique local et ses enjeux, ce qui leur permet de jouer pleinement le rôle d'intermédiaire entre les établissements d'enseignement supérieur et les acteurs économique.*

*Nous estimons que les antennes universitaires peuvent contribuer à des dynamiques interterritoriales. Sur ce point, l'AVUF a confié un travail de recherche à un laboratoire de sciences sociales à Grenoble. Au-delà des dynamiques académiques, il y a un véritable enjeu de qualité de vie étudiante. Alors que certaines de nos grandes métropoles peinent à maintenir un niveau d'accueil satisfaisant, les villes universitaires d'équilibre (notion pertinente développée par la région Occitanie et la ComUE Université Fédérale Toulouse Midi-Pyrénées) offrent un cadre de vie estudiantine plus favorable.*

*Le rôle des collectivités locales en soutien aux activités universitaires, nous semble aller au-delà de ce qui est identifié dans le rapport dans son chapitre III, notamment en ce qui concerne la vie étudiante et de campus.*

*À côté des Crous et des universités, nos communes et intercommunalités interviennent directement sur la vie quotidienne des apprenants et des personnels avec :*

- *les transports urbains (lignes spécifiques, dessertes, horaires adaptés, tarification réduite) ;*
- *le soutien à la production de résidences sociales (réservation de foncier, interventions des OPHLM, subventions) ou à la mobilisation du parc privé diffus (réglementation vis-à-vis de la location de courte durée, mises en place de chartes, de labels, de centrales de réservation), - l'accès facilité à leurs grandes infrastructures sportives et culturelles, - les diverses interventions face à la précarité étudiante ;*
- *le soutien aux initiatives étudiantes et à la vie associative.*

*L'ensemble de ces actions représente des budgets de fonctionnement significatifs qui ne sont jamais répertoriés dans la contribution des collectivités locales à l'ESR.*

*L'intégration des Crous au sein des universités ne changerait rien à ces interventions mais serait de nature à complexifier leur mise en œuvre au service de tous les établissements de nos agglomérations, notamment lorsque les Crous assurent une fonction de guichet unique ou un cadre de référence pour nos actions. En tout état de cause, notre association est totalement opposée à ce que les Crous soient démantelés. Ils disposent d'une expertise dans la mise en œuvre d'un service public complexe et dont le ciblage suppose une connaissance fine des populations étudiantes dans leur diversité qui nous sont indispensables. La 5<sup>ème</sup> recommandation du rapport mériterait selon nous d'être complétée par un objectif de coopération opérationnelle tripartite entre les établissements, les collectivités locales (communes et intercommunalités), et l'État (rectorats et Crous).*

*Le soutien des collectivités s'exerce par ailleurs de manière partenariale sur différents champs de l'innovation. Nos collectivités soutiennent par exemple les pôles d'entrepreneuriat étudiant, l'incubation d'entreprises issues de la recherche académique, des nouvelles formations ou activités de recherche par la création de chaires. Plus récemment d'intenses collaborations se sont mises en place pour répondre aux enjeux du dérèglement climatique, du vieillissement de la population, ou de l'accélération des progrès scientifiques et techniques. Les collectivités accueillent un nombre croissant de doctorants en convention CIFRE et financent des thèses par des allocations diverses. Elles constituent ainsi des acteurs économiques avec lesquels le chapitre IV du rapport prône des rapprochements plus opérationnels ; nous y sommes favorables.*

*Cette diversité d'interventions des collectivités locales en soutien aux activités universitaires paraît à la fois assez mal appréhendée, puisque les budgets identifiés par l'enquête CollTer évaluent nombre d'interventions exposées ci-dessus, et relativement peu reconnues par les établissements et quasiment jamais par l'État. L'introduction d'un volet territorial dans le contrat pluriannuel de site prévoit théoriquement la participation de l'ensemble des collectivités, mais l'expérimentation en cours sur deux régions indique déjà les limites de l'exercice. Ce n'est probablement pas la solution. Nos collectivités ont pris l'initiative d'élaborer des schémas de développement universitaire et des schémas locaux (ou métropolitains) d'ESRI, mais dont les orientations, pourtant coconstruites avec les établissements, sont rarement prises en compte par ces derniers lorsqu'ils répondent à des grands appels à projets, et presque jamais lorsqu'ils formulent leurs demandes de financement dans le cadre des CPER. Il nous paraît donc nécessaire d'inventer des espaces formalisés de partage d'orientations stratégiques entre universités et collectivités. Plus que le chef de file des régions, difficile à mettre en pratique en raison de divergences politiques courantes entre les exécutifs, c'est le rôle des recteurs délégués à l'ESRI, s'il pouvait être consolidé et déployé sur toutes les régions académiques, qui nous semble pertinent d'examiner.*

*Cette dernière remarque rejoint la 6<sup>ème</sup> recommandation du rapport, que nous proposons d'approfondir concomitamment à la recherche précitée.*

*Enfin, nous attirons l'attention des rédacteurs du rapport sur l'aspect discutable du tableau annexe n° 10 « soutien financier aux universités publiques métropolitaines », d'abord en raison du caractère pluriannuel de nombre de financements, ce qui réduit la significativité locale de la seule année 2020 (par ailleurs année électorale), ensuite parce que certains transitent par les ComUEs ou autres formes de regroupements d'établissements, et enfin dans la mesure où ceux concernant les services aux étudiants ne sont pas recensés comme soutien à leurs établissements.*