

*Investir dans  
l'avenir : rebâtir  
un service public  
de l'enseignement  
supérieur*

RAPPORTEUR  
Kenza OCCANSEY

2025-015  
NOR : CESL1100015X  
9 juillet 2025

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 9 juillet 2025

---

## *Investir dans l'avenir :* **rebâtir un service public de l'enseignement supérieur**

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition  
de la commission Éducation, culture  
et communication

---

Rapporteur :  
Kenza Occansey

Question dont le Conseil économique, social  
et environnemental a été saisi par décision  
de son bureau en date du 21 janvier 2025 –  
en application de l'article 3 de l'ordonnance  
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée  
portant loi organique relative au Conseil  
économique, social et environnemental.  
Le bureau a confié à la commission  
Éducation, culture et communication,  
la préparation d'un avis *Investir dans l'avenir :*  
*rebâtir un service public de l'enseignement  
supérieur*. La commission Éducation,  
culture et communication présidée par  
M. Jean-Karl Deschamps, a désigné  
M. Kenza Occansey comme rapporteur.

# sommaire

## AVIS

<b>Ssynthèse</b>	<b>6</b>
<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>PARTIE 1 - ÉTAT DES LIEUX</b>	<b>12</b>
A. Les missions de l'enseignement supérieur : une accumulation au détriment de la lisibilité et de la faisabilité	12
❶ Des missions multiples et exigeantes définies par le Code de l'Éducation	12
❷ Contribuer à une société plus juste et durable : une mission transversale essentielle	13
❸ Une accumulation de nouvelles missions sans hiérarchisation, dans un cadre stratégique fragile	15
B. L'enseignement supérieur, un domaine en constante évolution	16
❶ Panorama de l'enseignement supérieur public et privé en France	16
❷ Entre massification et démocratisation : les évolutions et la répartition des effectifs étudiants	22
❸ Historique et dynamique de transformation de l'enseignement supérieur public depuis 20 ans : diversification des modèles et autonomisation partielle des établissements publics au service de « la performance »	24
❹ Une croissance massive et récente de l'enseignement supérieur privé en France	30
C. Financement de l'enseignement supérieur : une situation alarmante	35
❶ Dépenses dans l'enseignement supérieur : des investissements bénéfiques pour des personnes et l'ensemble de la société	35
❷ Un manque d'équité de la dépense dans l'enseignement supérieur	36
❸ Un financement de l'enseignement supérieur en France en retard par rapport à celui des pays se donnant des ambitions comparables	36
❹ L'État, principal financeur de la dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur	37
❺ Les principales sources de financement des établissements de l'enseignement supérieur publics et privés	38
❻ Les principales dépenses	51
❼ Une grande diversité de modes de financement dans l'enseignement supérieur	52

8. Des trajectoires d'études marquées par des disparités des coûts de formation entraînant un coût supplémentaire pour les finances publiques	58
D. Parcours et réussite des étudiantes et des étudiants : entre besoin de sécurisation et enjeu de lutte contre les inégalités	60
❶ Les parcours des étudiantes et étudiants	60
❷ La sécurisation des parcours et l'accompagnement des étudiantes et des étudiants	69
E. Enseignement supérieur dans les territoires	76
❶ L'enseignement supérieur et les inégalités territoriales	76
❷ Les enjeux d'un enseignement supérieur inscrit dans son territoire.	79

## **PARTIE 2 - LES PRÉCONISATIONS** **89**

A. Donner au service public de l'enseignement supérieur les moyens de préparer l'avenir et de remplir ses missions d'intérêt général	89
❶ Clarifier les missions attendues de l'enseignement supérieur, son organisation et le rôle de ses différents acteurs	89
❷ Augmenter le financement en faveur de l'enseignement supérieur	91
❸ Augmenter et répartir de façon transparente la subvention de charge de service public.	92
B. Sortir de la logique de marché : renforcer le service public, réguler les concurrences et favoriser la coopération	94
❶ Mieux réguler le secteur des établissements privés lucratifs d'enseignement supérieur	94
❷ Clarifier le statut des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général	98
❸ Repenser les appels à projets : favoriser la coopération dans des cadres d'expérimentation	100
C. Renforcer les capacités d'action des établissements et des personnels	101
❶ Lancer un plan pluriannuel d'investissement dans les ressources humaines	101
❷ Assurer une meilleure visibilité de l'offre des universités sur le marché de la formation continue	104

③ Développer et généraliser les conseils de perfectionnement	106
④ Compenser à l'euro près les mesures salariales et statutaires que l'État prend ainsi que le Glissement Vieillesse Technicité.	108
<b>D. Ancrer davantage l'enseignement supérieur dans les territoires et en faire un levier de développement durable et de cohésion sociale</b>	<b>109</b>
① Mettre en œuvre un plan de rénovation du patrimoine immobilier universitaire de grande ampleur	109
② Renforcer le maillage territorial du service public de l'enseignement supérieur	112
③ Améliorer les conditions de vie et d'études des étudiantes et des étudiants	113
<b>Déclarations des groupes</b>	<b>116</b>
<b>Scrutin</b>	<b>130</b>
<b>Annexes</b>	<b>132</b>
N°1 - Composition de la de la commission Éducation, communication et communication à la date du vote	132
N°2 - Listes des personnes auditionnées et rencontrées	133
N°3 - Annexe documentaire	135
① L'enseignement supérieur culturel	135
② L'enseignement supérieur agricole	136
③ L'enseignement supérieur sanitaire et social (hors études médicales)	137
④ L'insertion professionnelle des étudiantes et des étudiants en progression, mais marquée par d'importantes disparités	138
N° 4 - Bibliographie	142
N°5 - Table des sigles	145



# synthèse

## Les dix-huit préconisations de l'avis s'articulent autour de 4 axes :

Donner au service public de l'enseignement supérieur les moyens de préparer l'avenir et de remplir ses missions d'intérêt général

### PRÉCONISATION #1

Dans un contexte de crises et de transitions, le CESE préconise l'organisation d'un débat démocratique associant tous les acteurs et tous les publics pour redéfinir une nouvelle stratégie nationale de l'enseignement supérieur. Ce débat interrogera les missions de l'enseignement supérieur, son organisation et le rôle de chacun afin d'assurer l'accueil et la réussite de tous les étudiantes et étudiants et de favoriser leur insertion.

### PRÉCONISATION #2

Le CESE préconise de rehausser le niveau de financement en faveur de l'enseignement supérieur à 2 % du PIB par an (hors budget recherche). L'augmentation du financement public pour les universités doit correspondre à une augmentation d'un milliard par an sur 10 ans, dans le cadre d'un plan pluriannuel de financement. Le plan pluriannuel doit permettre une meilleure visibilité aux établissements pour améliorer l'accueil et la réussite des étudiantes et des étudiants. Il doit permettre d'élaborer leur stratégie de développement en lien avec leurs besoins et aspirations, celles du monde socio-économique et les spécificités des territoires.

### PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise une augmentation de la subvention de charge pour service public (SCSP) pour qu'elle puisse financer de façon pérenne les missions des établissements d'enseignement supérieur publics. Il préconise également une réforme des critères d'attribution de la SCSP afin qu'ils soient transparents et identiques pour tous les établissements concernés.

### PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise la construction d'un cadre national de contractualisation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur publics harmonisé, afin de réduire la superposition des différents types de contrats. D'une durée de cinq ans, ces contrats doivent pleinement valoriser les orientations de l'établissement afin d'assurer leur développement stratégique.

Sortir de la logique de marché :  
renforcer le service public, réguler  
les concurrences et favoriser  
la coopération

### PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise de renforcer les contrôles de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'augmenter ses moyens pour lutter contre les pratiques commerciales illégales et abusives de certains établissements d'enseignement supérieur privé, de renforcer les sanctions applicables, en lien avec le ministère de l'Enseignement supérieur.

### PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise que les formations référencées sur Parcoursup qui ne conduisent pas à un diplôme d'État ou reconnu par l'État, fassent l'objet de contrôles périodiques des contenus pédagogiques, de l'accompagnement étudiant et de leur insertion professionnelle, sous l'autorité de l'État. Les formations contrevenant aux normes académiques ou pédagogiques de qualité attendues et les établissements faisant l'objet de sanctions liées à des « pratiques commerciales trompeuses », doivent être déréférencées de la plateforme.

### PRÉCONISATION #7

Le CESE préconise, sous l'autorité du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère du Travail, de procéder régulièrement au contrôle pédagogique des formations supérieures dispensées en apprentissage et conduisant à des certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). A défaut du respect des qualités pédagogiques attendues, les formations ne peuvent plus bénéficier de financements publics.

### PRÉCONISATION #8

Le CESE préconise de soumettre, à avis conforme préalable du rectorat, tout projet d'installation d'un établissement privé à but lucratif sur un territoire, afin de garantir une réelle visibilité entre les différentes offres de formation existantes. Le rectorat doit pouvoir exiger que l'ensemble des formations des établissements privés à but lucratif soient inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

### PRÉCONISATION #9

Dans le cadre d'une concurrence avivée par les établissements privés lucratifs, le CESE préconise de compléter les engagements et les obligations de service public (démocratie interne, qualité de l'enseignement notamment pour leurs propres diplômés non reconnus, type bachelor et mastère, plafonnement des frais de scolarité) des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) et de leur en donner les moyens publics, conditionnés à la réalisation de ces missions.

### PRÉCONISATION #10

Le CESE rappelle que le financement par appel à projets ne peut se faire au détriment du financement des besoins de base des établissements. Il préconise que, dans le domaine de l'enseignement supérieur, les appels à projets soient définis, débattus et décidés démocratiquement en impliquant l'ensemble des acteurs (communauté de l'enseignement supérieur, société civile, acteurs socio-économiques, collectivités territoriales, élus...).

Ils doivent être réservés à des expérimentations qui pourraient être généralisées, après évaluation, amenant à des financements pérennes.

Renforcer les capacités d'action des établissements et des personnels

### PRÉCONISATION #11

Le CESE préconise de lancer un plan pluriannuel d'investissement dans les ressources humaines, avec la création de postes de titulaires et la titularisation des

contractuels, toutes professions et catégories confondues pour permettre de remédier aux inégalités d'encadrement et d'heures d'enseignement constatées entre établissements. Il préconise l'alignement par le haut de la dépense moyenne par étudiant, notamment en université et dans les filières professionnelles les moins dotées, sur celle des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et des sections de technicien supérieur (STS).

### PRÉCONISATION #12

Le CESE préconise de renforcer les moyens des établissements publics pour développer la formation continue, et d'améliorer la structuration de leur offre, en lien avec la recherche, à destination de l'ensemble des publics et employeurs. Afin de garantir la lisibilité, la reconnaissance et le financement de ces formations, le CESE recommande que, par principe, toutes les formations universitaires soient inscrites au RNCP, sauf exception justifiée. Cette démarche doit permettre aux universités de devenir des acteurs majeurs de la formation tout au long de la vie, en facilitant l'accès aux dispositifs de financement, la mobilité professionnelle et la reconnaissance des compétences sur le marché du travail. Cette démarche devra s'appuyer notamment sur des partenariats avec les branches professionnelles et les autres organismes publics et parapublics de la formation continue.

### **PRÉCONISATION #13**

Le CESE préconise de développer et généraliser les conseils de perfectionnement afin que l'enseignement supérieur puisse mieux remplir sa mission de préparation, d'orientation et d'insertion professionnelle et contribuer au développement local en articulation étroite avec les conseils nationaux sectoriels.

### **PRÉCONISATION #14**

Le CESE préconise que l'État compense aux établissements d'enseignement supérieurs publics, à l'euro près, selon le principe du décideur-payeur, les mesures salariales et statutaires qu'il prend ainsi que le coût du Glissement vieillesse technicité.

Ancrer davantage l'enseignement supérieur dans les territoires et en faire un levier de développement durable et de cohésion sociale

### **PRÉCONISATION #15**

Le CESE préconise d'engager un plan d'adaptation et de rénovation du patrimoine immobilier affecté à l'enseignement supérieur et à la recherche à hauteur de 15 milliards d'euros sur 20 ans. Cette rénovation permettra d'améliorer les performances énergétiques et donc de réduire les frais de fonctionnement. Ce plan d'adaptation permettra d'améliorer les conditions de travail et d'études au sein des établissements, d'être moteur dans l'exemplarité nécessaire du service public au sein des territoires, et d'enclencher une réflexion globale autour des mobilités et du bien-être des usagers et de la population dans son ensemble.

### **PRÉCONISATION #16**

Considérant que l'accès à la formation de son choix est une nécessité absolue (enjeu démocratique, territorial et social), le CESE préconise une évaluation des politiques d'orientation et d'affectation et des outils existants, dont Parcoursup.

### **PRÉCONISATION #17**

Pour permettre l'accès à l'enseignement supérieur à tous et toutes, le CESE préconise de mieux inscrire le service public de l'enseignement supérieur dans les politiques d'aménagement durable des territoires en déployant de nouvelles universités de proximité à taille humaine ou des antennes universitaires dotées de moyens propres à assurer l'ensemble de leurs missions. Il préconise également de renforcer les politiques de mobilité étudiante.

### **PRÉCONISATION #18**

Le CESE préconise une réforme globale du système des bourses sur critères sociaux, qui devra être discutée avec les organisations représentatives étudiantes. Il s'agit d'en augmenter les montants, avec comme référence le seuil de pauvreté, et d'être en capacité, à chaque fois que de besoin, de considérer les étudiants en dehors de leurs foyers familiaux et de les reconnaître comme ayant des besoins spécifiques.

Cela devra préfigurer la mise en place d'un véritable droit garantissant des conditions de vie et d'études décentes leur permettant de se projeter plus sereinement dans leurs études. Il est nécessaire de porter une attention particulière aux étudiants ultramarins.

# introduction

L'enseignement supérieur, lieu de formation, de production et de transmission des savoirs, doit également être porteur des valeurs de la République, et constitue un cadre stratégique de préparation de notre avenir collectif. Il doit être un levier pour l'émancipation individuelle et collective, le renforcement de notre démocratie et un espace de débat et de réflexion libre permis par la liberté académique.

La société est aujourd'hui confrontée à un défi fondamental : se préparer à un avenir incertain, traversé de bouleversements démocratiques, économiques, sociaux, environnementaux, technologiques et géopolitiques. Dans un monde où il est difficile de prédire avec certitude les métiers de demain, les crises à venir et les effets des mutations économiques, sociales et écologiques, l'enseignement supérieur a une responsabilité essentielle : former des citoyennes et citoyens capables de s'adapter, de comprendre, de travailler et de construire.

Cette mission de service public dépasse l'enjeu de « l'adéquation » entre formations et emplois. Elle impose de faire confiance à la jeunesse, de lui donner les moyens d'être actrice de ses propres parcours, et de s'inscrire dans un projet collectif fondé sur le savoir, la démocratie, la coopération et l'émancipation. Cela exige de repenser l'action publique : reconnaître qu'il s'agit d'un domaine stratégique d'une nation, investir massivement, garantir des conditions d'études et de travail dignes, réguler un

secteur privé en expansion, articuler la diversité des acteurs, et ancrer profondément les établissements dans les territoires.

Les fractures sociales, territoriales et institutionnelles fragilisent l'accès de toutes et tous à l'enseignement supérieur, où les modèles économiques tendent à le marchandiser au détriment de l'intérêt général, que ce soit dans le secteur public ou privé, et où les aspirations de la jeunesse rencontrent trop souvent des obstacles de toute nature. Il est donc urgent de refonder un pacte national pour l'enseignement supérieur, basé sur la confiance, l'exigence de qualité, la responsabilité partagée et l'intérêt général. A cet enjeu de massification il est indispensable de répondre par la mise en place d'une réelle politique de démocratisation afin de répondre aux aspirations des étudiantes et des étudiants.

Le sujet de l'enseignement supérieur peut être perçu comme trop technique, complexe et difficilement lisible au vu des nombreux changements que ce milieu a connus ces dernières années.

C'est pourquoi, il faut comprendre les évolutions qu'a connu l'enseignement supérieur lors de ces dernières décennies et avoir une vision claire de ses objectifs, de sa structuration et de son fonctionnement. Cet avis du CESE propose d'ouvrir une réflexion sur les transformations de l'enseignement supérieur, notamment via la question de son financement et de son organisation. L'enjeu d'un financement pérenne répondant aux ambitions que se fixe la société civile organisée est majeur : comment garantir la qualité, l'accessibilité et la diversité de notre système d'enseignement supérieur ? Cet avis ne pourra pas traiter de l'ensemble des sujets en lien avec l'enseignement supérieur (recherche, conditions de vie et d'études, orientation...) qui mériteront des travaux supplémentaires de la part du CESE. Il s'inscrit véritablement dans une volonté d'agir avec lucidité et ambition pour faire de l'enseignement supérieur un réel pilier d'une société résiliente, émancipatrice, démocratique et éclairée.

## PARTIE 1

# État des lieux

## A. Les missions de l'enseignement supérieur : une accumulation au détriment de la lisibilité et de la faisabilité

L'enseignement a une place prépondérante dans notre société, avec un objectif clair, énoncé dans l'article 13 du préambule de la Constitution de 1946 :

- «La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture.
- L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.»

Ainsi, l'enseignement supérieur doit répondre à des exigences : être ouvert à toutes et tous afin de garantir un égal accès à la formation, qui est un devoir de l'État. Afin d'être plus précis, et pour être en phase avec les attentes d'une société évoluant sans cesse, le Code de l'éducation est venu préciser les différentes missions confiées à l'enseignement supérieur.

### **1. Des missions multiples et exigeantes définies par le Code de l'Éducation**

Le Code de l'éducation assigne à l'enseignement supérieur une série de missions, réparties dans les articles L123-1 à L123-9 du Code de l'éducation. Ces missions ont progressivement participé au façonnage d'un paysage dense et exigeant, dans

lequel les établissements doivent répondre à une diversité d'attentes scientifiques, sociales, économiques, écologiques et démocratiques.

Parmi les missions centrales figurent :

- **La formation initiale et continue :** l'enseignement supérieur a pour mission première la réussite de toutes les étudiantes et de tous les étudiants en dispensant les connaissances et éléments d'une culture incluant les données scientifiques et techniques. Il forme des citoyennes et citoyens qualifiés, en développant les compétences nécessaires pour s'insérer dans un monde professionnel en constante évolution, qui doit mieux prendre en compte les besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Il doit également proposer des dispositifs de formation tout au long de la vie, dans une logique d'adaptation permanente aux mutations économiques, sociales, environnementales et technologiques.
- **La recherche scientifique :** l'enseignement supérieur contribue au progrès de la connaissance à travers la recherche fondamentale et appliquée. Il participe à

l'innovation, au développement scientifique et technologique du pays, et à l'élévation du niveau général de savoir. Le lien entre recherche et enseignement, que nous retrouvons principalement dans les universités, participe grandement de cela.

→ **L'insertion professionnelle :** la loi LRU du 10 août 2007 a introduit l'orientation et l'insertion professionnelle comme nouvelle mission des universités. Les universités doivent conseiller les étudiants sur leurs problématiques liées à l'emploi et à l'insertion professionnelle. Elles sont en outre, tenues, à partir d'enquêtes harmonisées, de publier des statistiques de poursuite d'études, de réussite et des indicateurs d'insertion professionnelle des sortants de master à des fins d'information des étudiants et de comparabilité des universités entre elles.

→ **La diffusion de la culture et de l'information scientifique :** les établissements sont chargés de transmettre les savoirs à l'ensemble de la société, de lutter contre la désinformation et de rendre accessibles les fruits de la recherche. Cela implique une fonction de médiation scientifique, mais aussi un rôle dans la qualité du débat démocratique.

→ **La coopération internationale :** les établissements ont vocation à entretenir des partenariats académiques au niveau mondial. Cette ouverture internationale participe à l'attractivité du système français, et engage les établissements dans une logique de diplomatie scientifique et culturelle.

→ **L'ancrage territorial et le développement local :**

les établissements d'enseignement supérieur sont appelés à contribuer activement au développement des territoires dans lesquels ils sont implantés. Cela inclut la réponse aux besoins socio-économiques locaux, le soutien à l'emploi, l'innovation territoriale, et la consolidation du lien social dans des zones parfois fragiles.

À ces grandes missions s'ajoute une dimension éthique et politique croissante, qui s'impose de manière de plus en plus centrale.

**2. Contribuer à une société plus juste et durable : une mission transversale essentielle**

Le monde de l'enseignement supérieur a toujours eu un impact sur la citoyenneté, et dans les grands mouvements de société. Cependant, cela s'est souvent fait sans une stratégie nationale concertée, ou sans reconnaître pleinement certains de ces enjeux parmi les missions des établissements. Si certaines des missions citées sont inscrites de longue date dans les textes régissant les objectifs de l'enseignement supérieur, d'autres ont pu se rajouter au fil du temps. Tout cela a clairement défini le fait que l'enseignement supérieur doit être un acteur à part entière de la transformation écologique, démocratique et sociale du pays, en phase avec les réalités du pays. En ce sens, le service public de l'enseignement supérieur porte une responsabilité particulière.

Cela se traduit aujourd'hui par plusieurs exigences dans le Code de l'éducation :

→ **Participer à la transition écologique :** L'enseignement supérieur a désormais pour mission explicite de contribuer à la transition écologique. Conformément aux articles L123-3, L611-3 et L713-1 du Code de l'éducation, les établissements

sont tenus d'intégrer les enjeux environnementaux dans l'ensemble de leurs fonctions : enseignement, recherche, gouvernance et vie de campus. Cela implique d'inclure systématiquement les dimensions climatiques, écologiques et énergétiques dans les maquettes de formation, en particulier au regard des objectifs des grandes stratégies et planifications écologiques de l'État. Les établissements doivent également soutenir activement les recherches interdisciplinaires sur les transitions environnementales, tout en transformant leurs pratiques internes : mobilité décarbonée, efficacité énergétique, gestion durable des ressources, respect des espaces naturels et préservation de la biodiversité, gestion de l'eau, alimentation responsable, sobriété numérique et éco-conception des campus. L'éducation au respect des écosystèmes, à la préservation de la biodiversité et à l'urgence climatique devient ainsi une composante indissociable de leur mission d'enseignement. A compter de la rentrée 2025, tous les établissements d'enseignement supérieur doivent faire en sorte que leurs étudiants de premier cycle aient accès à un socle de connaissance et de compétences sur la transition écologique<sup>1</sup>.

→ **Lutter contre les discriminations et favoriser l'égalité :**

telles que définies par l'article 225-1 du code pénal (origine, sexe, situation de famille,

appartenance vraie ou supposée à une prétendue ethnie ou religion, apparence physique, vulnérabilité...).

- **Renforcer la cohésion sociale :** en favorisant l'accessibilité des études à tous et toutes, en luttant contre les inégalités d'orientation, en accompagnant les parcours de tous et toutes, l'enseignement supérieur devrait être un levier essentiel d'émancipation et de justice sociale. Il doit être inclusif, accueillant, et capable de s'adapter aux besoins très divers des étudiantes et étudiants.

Le code de l'éducation impose aussi à la politique d'enseignement supérieur de concourir à la politique d'aménagement du territoire « par l'implantation et le développement dans les régions d'équipes de haut niveau scientifique » Et de renforcer « les liens avec les secteurs socio-économiques publics et privés.

Ces dimensions peuvent ne pas bénéficier de suffisamment de reconnaissance, notamment en termes de moyens alors que, comme nous le verrons, les missions « initiales » des établissements peinent à être remplies dans de bonnes conditions. Elles sont pourtant au cœur des défis contemporains, et doivent désormais être pleinement intégrées dans la stratégie des établissements.

Si cela rajoute de nouvelles missions et des complexités inhérentes à leurs réalisations, cela réaffirme cependant un aspect primordial : l'enseignement supérieur est bien

<sup>1</sup> Audition de M. Jean JOUZEL, paléoclimatologue, accompagné de M. Luc ABBADIE, professeur émérite d'écologie, co-auteur du rapport « Enseigner la transition écologique dans le supérieur, au CESE, du 12 février 2025.

un pilier stratégique de la cohésion sociale, et doit être au centre des grands enjeux auxquels nous sommes confrontés en tant que société.

### **3. Une accumulation de nouvelles missions sans hiérarchisation, dans un cadre stratégique fragile**

Ce paysage dense révèle une tendance lourde : les missions de l'enseignement supérieur se sont amplifiées au fil des décennies, sans toujours faire l'objet de priorisation claire, ni de coordination globale. Les textes ont progressivement intégré des enjeux nouveaux — emploi, internationalisation, transition écologique, égalité, coopération territoriale — sans remettre à plat les équilibres entre missions, ni s'assurer que les moyens étaient à la hauteur des objectifs.

Le résultat peut ainsi sembler être une injonction constante à «tout faire», partout, pour tous, dans des conditions budgétaires clairement insuffisantes au vu des ambitions attendues par l'État à travers le Code de l'éducation. Cette situation génère une tension structurelle au sein des établissements : ils doivent multiplier les actions pour répondre à des sollicitations multiples, pouvant sembler parfois divergentes, tout en assurant leurs missions fondamentales de formation et de recherche.

Cette difficulté est aggravée par l'absence de stratégie nationale claire. La Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES), prévue à l'article L123-1 du Code de l'éducation depuis

2013, et devant être révisée tous les 5 ans, n'a été publiée qu'une seule fois, en 2015. Depuis, aucun bilan, aucun document stratégique actualisé, discuté par l'ensemble des parties prenantes et des acteurs concernés n'ont permis de redéfinir collectivement les priorités du système.

Or, dans un contexte d'accroissement des tensions financières, de transformations profondes de la société, l'absence d'un cadre d'orientation partagé fragilise l'ensemble de la politique publique dans ce domaine. Cela a des effets directs :

- **Sur le financement**, les moyens étant dispersés entre des objectifs multiples sans que ceux-ci soient clairement articulés ;
- **Sur la lisibilité**, les établissements et leurs partenaires ne disposant pas d'une vision unifiée des attentes de la nation ;
- **Sur l'organisation même du système**, qui tend à se fragmenter, chaque acteur développant ses propres priorités faute de boussole commune.

Dans les parties suivantes, nous verrons comment cette situation s'inscrit de concert dans une forme d'éclatement du paysage de l'enseignement supérieur, notamment dans sa structuration, et en quoi une redéfinition partagée des missions, mieux priorisées et dotées de moyens adaptés, est aujourd'hui une nécessité impérieuse.

## B. L'enseignement supérieur, un domaine en constante évolution

### 1. Panorama de l'enseignement supérieur public et privé en France

#### 1.1. La diversité de l'enseignement supérieur et de l'offre de formation

L'enseignement supérieur offre une diversité de diplômes et de formations dispensées dans des établissements publics mais désormais de plus en plus par des établissements privés. Ce panorama est le fruit d'une histoire jalonnée d'étapes qui ont structuré son identité, avec une accélération du rythme des réformes depuis une vingtaine d'années. L'université mais aussi les grandes écoles publiques, les classes préparatoires et les filières BTS dans les lycées interviennent désormais sur ce qui est devenu un marché de l'offre de formation concurrentiel avec un renforcement sans précédent de l'offre privée dont une grande partie émane du secteur privé à but lucratif.

L'enseignement supérieur correspond à l'ensemble des formations postsecondaires, qu'elles soient générales, techniques ou professionnelles. 73,4 %<sup>2</sup> des étudiants relèvent des établissements publics (dont les financements sont principalement assurés par l'État) et 26,6 % des étudiants sont inscrits dans des

établissements privés (dont le financement relève principalement de ressources propres).

L'enseignement supérieur culturel<sup>3</sup>, l'enseignement supérieur agricole<sup>4</sup> et l'enseignement supérieur sanitaire et social<sup>5</sup> présentent des spécificités décrites en annexes.

L'accès aux formations et aux établissements qu'ils soient publics ou privés peut être libre ou se faire après une sélection, avec des évolutions majeures à ce niveau depuis les années 2010. Les filières sélectives se caractérisant généralement par des droits d'inscription élevés sont accessibles sur concours ou sur profil.

Les filières « ouvertes » sont proposées par l'Université publique qui délivre des grades, conformes aux standards européens, de licence (3 ans), master (5 ans) et doctorat (8 ans).

Les établissements accueillent les étudiants en formation initiale (poursuite d'études après le baccalauréat) ou en formation continue (reprise d'études pour se professionnaliser, se reconverter, ou acquérir de nouvelles compétences). Les étudiantes et les étudiants peuvent, suivant leurs filières et l'offre de l'établissement,

<sup>2</sup> <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/-ni-sies-2024-09-35566.pdf>

<sup>3</sup> Annexe 1 page 129.

<sup>4</sup> Annexe 2 page 130.

<sup>5</sup> Annexe 3 page 131.

choisir une formation en alternance<sup>6</sup> (acquisition en alternance d'une formation théorique dans un établissement d'enseignement et d'une formation pratique dans une entreprise), voie qui est désormais un moyen non négligeable pour améliorer les ressources propres des établissements. Cette voie connaît aujourd'hui un fort développement car elle représente un moyen pour les étudiants de se professionnaliser plus rapidement ou de financer des formations onéreuses, et pour les établissements de multiplier leurs ressources propres.

## 1.2. Les établissements d'enseignement supérieur public

L'offre d'enseignement supérieur public est articulée principalement entre les universités qui accueillent plus de 54 % des effectifs étudiants, les grandes écoles qui sont une spécificité du système éducatif français ; mais aussi les filières sélectives postbac de type Brevet de Technicien Supérieur (BTS) ou Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles (CPGE) présentes dans les lycées.

### a. Les universités

- Les composantes et diplômes délivrés

Contrairement aux autres acteurs de l'enseignement supérieur, les universités doivent en principe accueillir en premier cycle tous les titulaires du baccalauréat et pratiquer des frais d'inscription modiques

fixés annuellement par l'Etat pour la préparation des diplômes nationaux.

73 universités accueillent entre 2 000 et 80 000 étudiants<sup>7</sup>. Elles offrent des formations pluridisciplinaires, nourries par l'activité de la recherche. Elles sont organisées en cycle, qui débouchent sur les grades de licence, master, et doctorat, grade dont la collation est le monopole des universités et de certains établissements habilités.

Désormais depuis une vingtaine d'années, le système de crédits ECTS<sup>8</sup>, qui permet d'obtenir un grade universitaire, facilite la reconnaissance des périodes d'études entre établissements de l'espace européen d'enseignement supérieur.

La dimension professionnelle des universités s'est progressivement ajoutée à la dimension académique, avec la volonté d'organiser les enseignements en liaison avec les milieux professionnels et dans un souci d'insertion des étudiants.

Dans un continuum de professionnalisation des formations au sein des universités, outre les stages en entreprise, le développement de la formation continue, l'alternance, la participation des professionnels (vacataires...) à l'enseignement, l'université a multiplié les filières professionnelles telles que les licences professionnelles ou master professionnalisants, ou des formations d'ingénieur dans son offre de formation.

6 Le contrat d'apprentissage est une voie de formation initiale qui a pour but d'obtenir un diplôme d'État (CAP, Baccalauréat, BTS, Licence, Master...) ou un titre à finalité professionnelle inscrit au répertoire national des certifications professionnelles. Le contrat de professionnalisation est une voie de formation continue qui a pour but d'acquérir une qualification professionnelle reconnue (un diplôme ou un titre professionnel enregistré dans le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ; un certificat de qualification professionnelle (CQP) ; une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale).

7 Cour des Comptes, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités. Les enjeux structurels pour la France*. Octobre 2021.

8 Les crédits ECTS sont un système de points attestant du niveau acquis par l'étudiante ou l'étudiant, permettant une meilleure lisibilité des diplômes et favorisant la mobilité entre les différents établissements de l'espace européen d'enseignement supérieur (EEES).

Au sein des universités, on dénombre depuis longtemps des composantes pour répondre à des besoins de spécialisation à travers des établissements tels que les instituts universitaires de technologie (IUT), les instituts d'administration des entreprises (IAE), des établissements très spécialisés tel que l'Institut de la Vigne et du Vin (Université Bourgogne Europe), les écoles polytechniques universitaires, écoles d'ingénieurs internes, voire les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (préparation aux concours de l'enseignement).

- Les statuts des établissements et l'évolution des composantes.

Le statut d'université est un cas particulier du statut juridique d'Établissement public scientifique, culturel, et professionnel (EPSCP), qui leur accorde la personnalité morale disposant de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière. Les EPSCP peuvent passer des contrats, recruter des personnels, disposer d'un patrimoine, voire leur responsabilité engagée et ester en justice. Mais leur autonomie ne signifie pas pour autant indépendance puisque leurs décisions, en tant qu'établissement public doivent être prises dans le cadre de la réglementation nationale, des missions et objectifs du service public de l'enseignement supérieur, des lois ou règlements les concernant mais aussi dans le

respect des contrats pluriannuels d'établissement passés avec leur tutelle. Leur autonomie concerne le domaine de la formation (développement de l'offre de formation, des publics, des examens et de la recherche, choix des programmes de recherche...). En matière d'autonomie administrative, les universités peuvent faire des choix structurels, notamment de création, de fusion ou de suppression de composantes qui peuvent être les UFR, ou écoles... ou de mettre en place des services supports communs.

- Vers la création de grands établissements, communautés

Si les universités sont aujourd'hui principalement régies en EPSCP, sous l'impulsion de politiques publiques depuis une vingtaine d'années, elles ont été appelées à procéder à des regroupements de composantes et à l'organisation de structures de coopération rassemblant des universités, écoles, organismes voire aujourd'hui des établissements privés.

Des universités sont devenues des Grands établissements, (exemple Université Paris-Dauphine, ou de Lorraine), ont pu participer à des communautés d'universités et établissements (COMUE<sup>9</sup>) et depuis 2018 se transformer en établissement public expérimental (EPE) qui permet à un EPSCP d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement, de nouvelles modalités de coordination territoriale et

<sup>9</sup> La Comue, qui est un EPSCP, a pour ambition de regrouper sur un territoire donné et sur la base d'un projet partagé, de coordonner l'offre de formation et la stratégie de recherche et de transfert, des établissements publics d'enseignement supérieur. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

de nouveaux modes d'intégration. L'université de Bourgogne expérimente à ce titre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025 un statut d'EPE. Sous son nouveau nom l'université de Bourgogne Europe<sup>10</sup> (UBE), regroupe des composantes historiques, des établissements de formation partenaires tel que Sciences-Po Campus de Dijon et des établissements associés tels que l'École supérieure des travaux publics (école privée ESTP).

Ces évolutions organisationnelles à l'œuvre dans l'enseignement supérieur créent un paysage fortement hétérogène et peu lisible, avec des réalités juridiques très différentes.

### *b. Les grandes écoles*

En parallèle des universités, les grandes écoles constituent des établissements de l'enseignement supérieur français, hors du système universitaire, qui recrutent ses élèves sur concours. Elles proposent des formations sélectives (diplôme de niveau bac + 3 à + 5 équivalant au grade de master). Les écoles supérieures préparent à des pratiques professionnelles spécialisées, dans les domaines des sciences de l'ingénieur, de l'architecture, du commerce et de la gestion, ou encore de la traduction, de l'interprétariat, du journalisme. Elles forment aussi des ingénieurs et des managers mais aussi des spécialistes de l'art, des lettres et des sciences humaines, du domaine militaire ou de la marine marchande.

Les grandes écoles sont placées sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, d'un ministère en propre, ou sous la tutelle conjointe de plusieurs ministères.

Ces écoles publiques ont le plus souvent un statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), qui leur donne une plus ou moins grande autonomie par rapport à leur ministère de tutelle.

D'autres établissements avec une autonomie réduite sont constitués sous forme d'établissement public à caractère administratif (EPA). C'est le cas, par exemple, des instituts d'études politiques.

Dans le cadre des politiques de coopération entre les établissements d'enseignement supérieur et les regroupements mis en œuvre, des grandes écoles peuvent être partie prenante des universités avec des statuts divers, dont le statut d'établissement partenaire, ou d'établissement associé. Pour exemple l'École nationale vétérinaire de Toulouse (ENV Toulouse) placée sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture a obtenu le statut d'associé renforcé au sein de l'Université Fédérale de Toulouse Midi Pyrénées (01/01/2017). En complément, l'ENVT a conclu une convention d'association simple avec l'Institut National Polytechnique de Toulouse (INPT)<sup>11</sup>.

### *c. Les sections de techniciens supérieurs et les classes préparatoires aux grandes écoles*

Les Sections de Techniciens Supérieurs (STS) et les Classes Préparatoires aux Grandes Écoles (CPGE), proposées principalement dans les lycées, sont deux voies de l'enseignement supérieur français, mais aux finalités très différentes. Près de 9 % des étudiants sont inscrits dans ces filières.

<sup>10</sup> Ecole visitée le 3 avril 2025 par une délégation de la commission ECC.  
<sup>11</sup> <https://agriculture.gouv.fr/portrait-de-lenseignement-agricole-edition>

Les Sections de Techniciens Supérieurs (STS), sont des formations post-bac et conduisent en deux ans au Brevet de Technicien Supérieur (BTS). Elles ont pour objectif de former des techniciens supérieurs directement opérationnels dans le monde professionnel, et de répondre aux besoins du monde socio-économique dans des domaines très variés : commerce, industrie, santé, informatique, tourisme, etc.

Les étudiants ont la possibilité de poursuivre leurs études en licences professionnelles, écoles d'ingénieurs ou de commerce...

Les Classes Préparatoires aux Grandes Écoles (CPGE), aussi appelées « prépas », sont des filières sélectives préparant en deux ans les étudiants aux concours d'entrée des grandes écoles : écoles de commerce, d'ingénieurs, Écoles normales supérieures (ENS), écoles vétérinaires, etc. L'accès à ces filières repose sur une forte sélectivité, basée sur les résultats scolaires. Elles sont particulièrement critiquées pour leur manque de diversité sociale<sup>12</sup>.

### 1.3. Les établissements d'enseignement supérieur privé

L'enseignement supérieur privé, reconnu à partir de 1875<sup>13</sup> en droit français, recouvre une réalité composite avec des établissements

d'enseignement supérieur privé d'intérêt général et d'autres à but lucratif, avec des effectifs d'établissements qui, au regard de l'ensemble des étudiants, sont passés de 15 % dans les années 1990-2000 à plus de 26 % en 2024<sup>14</sup>.

L'enseignement supérieur privé est considéré, à la base, en termes d'offres de formation complémentaire de l'enseignement supérieur public. Il se caractérise par une diversité d'acteurs qui interviennent dans des domaines de formation variés (sciences, techniques de l'ingénieur...) et sur des durées de diplomation plus ou moins longues. La diversité s'entend aussi en termes de qualité, puisque les écoles peuvent être habilitées ou non par l'Etat et les diplômés visés ou non par l'Etat.

En tant qu'enseignement privé, ces établissements disposent de la liberté d'organisation des enseignements, des recrutements, des programmes d'enseignement et de la tarification des formations (frais d'inscription aux formations...)

Le ministère de l'enseignement supérieur regroupe les établissements en deux principales catégories. Les établissements privés d'enseignement supérieur libre au nombre de 13 dont 5 instituts catholiques<sup>15</sup> (Paris, Lille,

12 Note du CAS n°74-2021, les coûts de formation dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités, Hamza Bennani, Gabriele Dabbaghian et Madeleine Péron, décembre 2021.

13 Loi du 12 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur Article L151-6 du code de l'éducation.

14 Rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest. Assemblée nationale, 10 avril 2024.

15 La loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur interdit aux établissements d'enseignement supérieur privés de prendre le titre d'université et réserve l'appellation exclusivement aux universités publiques. Les universités catholiques prennent alors la dénomination d'institut catholique.

Lyon, Angers, Toulouse). Ils dispensent un enseignement à caractère généraliste et peuvent délivrer des diplômes à caractère national (Licence, Maîtrise, Doctorat) en coopérant avec des universités<sup>16</sup>.

La deuxième catégorie regroupe les établissements d'enseignement supérieur techniques privés qui ont une vocation professionnelle et assurent la formation des ingénieurs (écoles d'ingénieurs) ou des gestionnaires (écoles de commerce). Aujourd'hui s'y ajoutent de nombreux autres établissements privés créés dans d'autres domaines tels que la mode, le design, le sport, le journalisme, l'architecture... Une cinquantaine d'écoles d'ingénieurs, et une soixantaine d'écoles de commerce<sup>17</sup> ont obtenu une accréditation ou des diplômes visés par l'Etat leur accordant une reconnaissance par celui-ci.

Il faut ajouter à ces établissements les lycées privés ou les Maisons familiales rurales (constituées en association). Ils sont soumis aux règles régissant les établissements de l'enseignement secondaire et peuvent soit signer un contrat d'association avec l'Etat soit demeurer hors contrat<sup>18</sup>.

Les établissements d'enseignement supérieur privés ne peuvent pas délivrer de diplômes nationaux tels que la licence, le master ou le doctorat, mais seulement via une convention avec un établissement d'enseignement supérieur public ou avec les services rectoraux qui organisent

le contrôle des connaissances pour l'obtention du diplôme.

En revanche, les écoles privées ont développé des alternatives telles que le bachelor (bac+3, niveau licence) ou de mastère (Bac +5 niveau Master) et qui rappellent les appellations des diplômes nationaux mais qui leurs sont propres.

Ces formations peuvent recevoir un visa ou une habilitation, délivrés sous l'autorité du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, après évaluation par la commission d'évaluation des formations de gestion (CEFDG), pour les diplômes de gestion des écoles de management privées, et la Commission des titres d'ingénieurs (CTI) pour les titres des écoles d'ingénieurs privées.

Par ailleurs, certaines écoles enregistrent leur formation au registre national des certifications professionnelles<sup>19</sup> (RNCP) qui leur donne une certification professionnelle<sup>20</sup> et une reconnaissance de niveau de formation (Niveau 5 = Bac+2, Niveau 6 = Licence...). Pour l'école, l'inscription d'une formation au RNCP permet une éligibilité aux contrats d'apprentissage. Bien que cette certification soit théoriquement exigeante à obtenir, elle peut par un manque de contrôle des formations par l'organisme certificateur, conduire parfois à un défaut de conformité dans la qualité de la formation attendue<sup>21</sup> et ainsi tromper les étudiants.

<sup>16</sup> Article L613-1 du Code de l'éducation. L'Etat a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires.

<sup>17</sup> <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/les-etablissements-d-enseignement-superieur-privés>

<sup>18</sup> <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/les-etablissements-d-enseignement-superieur-privés>

<sup>19</sup> Le RNCP recense tous les titres professionnels délivrés par le ministère du travail par l'intermédiaire de France compétences. Le titre RNCP n'est pas équivalent à un diplôme national délivré par le ministère de l'enseignement supérieur.

<sup>20</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/les-titres-professionnels>

<sup>21</sup> Rapport d'information, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice DESCAMPS et Estelle FOLEST, Députées. 10 avril 2024.

Ce dernier point est particulièrement représentatif des critiques qui sont faites à l'égard d'un enseignement privé qui peut se développer sans contrôle de l'Etat au détriment des familles et des étudiants et qui démontre l'obsolescence ou l'insuffisance de régulation en particulier de l'enseignement à but lucratif.

## **2. Entre massification et démocratisation : les évolutions et la répartition des effectifs étudiants**

### **2.1. Constat des évolutions des effectifs étudiants : une hausse généralisée**

En 2023-2024, l'enseignement supérieur français recensait 2,9 millions d'étudiantes et d'étudiants inscrits, soit une multiplication par dix du nombre d'étudiants entre 1960 et 2023. Cette tendance à la hausse s'inscrit dans une dynamique globale démographique de massification en France et de diversification des filières. Cependant, il faut également noter que cette dynamique est en train de ralentir, et va potentiellement s'inverser d'ici quelques années. En effet, cette croissance devrait se poursuivre à un rythme atténué à partir de 2025, « *pour atteindre un palier autour de 3,1 millions d'étudiants à l'horizon 2028. Au-delà les projections suggèrent une stagnation, voire une légère baisse*

*des effectifs sous l'effet d'une diminution du nombre de bacheliers du fait de la démographie<sup>22</sup> ». Si la période d'expansion va donc probablement toucher à sa fin, l'enjeu de démocratisation, au sens de proposer à l'ensemble des nouveaux publics accédant aux études supérieures les mêmes chances de choix de filières, d'accompagnement, de suivi et donc de réussite, n'est toujours pas pleinement atteint. Il faudra donc se saisir de cette opportunité si elle se révèle vraie pour améliorer les conditions d'études des étudiants et de travail des personnels, pour ne plus avoir comme seul objectif le nombre d'étudiants inscrits ou diplômés, mais bien leur réussite dans leurs études et leur insertion dans la société comme cible principale.*

### **2.2. Les différentes vagues de hausse des effectifs**

M. Philippe Lemistre, en audition au CESE<sup>23</sup>, explique qu'il y a eu plusieurs vagues relatives à ce processus : la première intervient durant les années 1960, tout en étant relative. Puis, la massification s'intensifie sous l'impulsion d'objectifs politiques tels que celui visant à amener 80 % d'une génération au baccalauréat. Elle correspond à une deuxième vague de 1985 à 1995 qui concernait 62 % des bacheliers, contre les 36 % au départ de celle-ci. Durant cette période, on constate une hausse de

<sup>22</sup> Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur de 2024 à 2033, Note d'information du SIES du 25.07 Mai dont l'auteur est M. Florent Lhuillier.

<sup>23</sup> Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

60 000 à 200 000 étudiants diplômés de BTS et de 104 000 à 174 000 diplômés de licence. M. Philippe Lemistre observe une contribution non négligeable des bacs professionnels aux effectifs étudiants passant d'un taux d'inscription dans le supérieur de 19 % en 2000 à un taux de 46 % en 2021 à la suite de leur diplomation.

Cette évolution massive s'accompagne d'une concentration des effectifs dans les métropoles nationales. En effet, sur l'ensemble de la communauté étudiante en France, 13,4 % sont formés à Paris. 34 % sont formés à Lille, Lyon, Marseille, Toulouse ou Nantes.

L'aspiration des jeunes et de leurs familles à un diplôme de l'enseignement supérieur, comme moteur d'ascension sociale pour une grande part d'entre eux a également contribué à la forte progression du taux de diplômés. En 2022, 46 % des 25-49 ans étaient diplômés de l'enseignement supérieur contre 27 % en 2003.

### **2.3. L'évolution par filière suivant les décennies, symbole de la diversification des offres de formation**

Si dans les années 1960 ce sont les filières longues de l'université qui ont porté le développement de l'enseignement supérieur, leur part étant passée de 69 % en 1960 à 75 % en 1970, elles ont décliné régulièrement pendant une quarantaine d'années, jusqu'à atteindre 51 % en 2022.

Durant les années 1970 et 1980, les préparations aux diplômes universitaires de technologies (DUT) et surtout les sections de techniciens supérieurs (STS) ont porté l'essentiel de la croissance de l'enseignement supérieur, en lien

avec la forte progression du nombre de bacheliers technologiques puis professionnels. Entre 1970 et 2022, la part des étudiants des « autres établissements et formations » (écoles d'ingénieurs, de commerce ou spécialisées... hors université) a considérablement augmenté en passant de 15 % à 29 %<sup>24</sup>. Cette situation est la conséquence d'une diversification des offres de formation et des filières de l'enseignement supérieur. Elle est aussi la conséquence d'une décorrélation entre niveau de diplôme et insertion professionnelle avec un statut de cadre, rompant ainsi avec la vision d'un enseignement supérieur comme promesse d'ascension sociale.

### **2.4. Un essor sans précédent des effectifs étudiants dans le secteur privé**

L'enseignement supérieur privé connaît un essor considérable depuis une vingtaine d'années. La part de ce secteur dans l'ensemble des effectifs étudiants est passée de 13 % au début des années 2000 à plus de 26 % en 2024<sup>25</sup>, soit 277 000 étudiants à 789 000 étudiants. Désormais, plus d'un étudiant sur quatre est inscrit dans le secteur privé. Cette évolution est particulièrement sensible à partir des années 2015 avec des taux annuels d'augmentation de 4 % à 10 %. L'augmentation des effectifs est depuis la rentrée universitaire 2017 proportionnellement plus importante dans le secteur privé que dans le secteur public. Sur la période 1990/2000, un étudiant sur dix rejoignait le secteur privé, sur la période 2011/2016, il s'agit d'un étudiant sur cinq. La tendance s'inverse à partir de 2017. Entre 2017 et 2021 plus de 6 étudiants sur 10 sont absorbés par

<sup>24</sup> Les données de ce chapitre sont principalement issues de l'Etat de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France. SIES- MESR. 2024

<sup>25</sup> Note d'information SIES. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. 24.09. Décembre 2024.

le secteur privé. A la rentrée 2021 c'est encore plus marquant avec 9 étudiants sur 10.

« Sur un peu plus de dix ans (de la rentrée 2010 à celle de 2022), les inscriptions dans le privé ont augmenté de presque 72 %, contre 11 % dans le public »<sup>26</sup>. On assiste ainsi à une forme de privatisation de l'enseignement supérieur.

Le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur *l'enseignement supérieur privé à but lucratif*<sup>27</sup>, reconnaît que sans système d'information ministériel disponible et renseigné, il est difficile d'avoir des données fiables sur la répartition des effectifs du secteur privé entre le privé lucratif et le non lucratif. Toutefois, le rapport mentionne selon différentes sources que les effectifs du secteur privé lucratif sont estimés, en 2022, entre 8 % de la population étudiante totale (soit 1/3 des effectifs du secteur privé) et 15 % de cette même population (soit près de 2/3 des effectifs du secteur privé). En à peine quelques années, le secteur privé lucratif a très largement dépassé en effectif étudiants et en recrutement le secteur privé non lucratif.

### 2.5. L'internationalisation des effectifs

Les étudiantes et étudiants étrangers tendent à rejoindre de plus en plus l'enseignement supérieur français. Cela fait écho à une des missions des universités

renvoyant aux politiques de coopération internationale (voir le programme ERASMUS+ par exemple). En 2023-2024, ils représentent 11,3 % des étudiants de l'enseignement supérieur. En augmentation quasi constante depuis 2014, la propension d'étudiants étrangers en mobilité internationale concerne davantage les écoles de commerce, gestion et comptabilité (20,6 % des effectifs de ces écoles) et les universités (13,8 % des effectifs des universités), que les IUT (3 % des effectifs des IUT), les STS (sous statut scolaire) et CPGE (2 %).

### 3. Historique et dynamique de transformation de l'enseignement supérieur public depuis 20 ans : diversification des modèles et autonomisation partielle des établissements publics au service de « la performance »

L'université, principalement, va connaître de profondes transformations sous l'effet des réformes qui lui seront imposées. « Depuis les années 2000, les réformes menées constituent une succession de révisions et d'innovations menées au rythme effréné d'une tous les deux ans en moyenne »<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Rapport d'information, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice DESCAMPS et Estelle FOLEST, Députées. 10 avril 2024.

<sup>27</sup> Rapport d'information, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice DESCAMPS et Estelle FOLEST, Députées. 10 avril 2024.

<sup>28</sup> Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités. 2021.

Après les politiques publiques de rattrapage pour que les universités soient équivalentes en termes de niveau partout sur le territoire, Christine Musselin<sup>29</sup>, lors de son audition, identifie un tournant dans les années 2000 vers des politiques de performance. Des dynamiques d'autonomisation, de mise en compétition, de reconfiguration de l'enseignement supérieur mais aussi de transformation de la gouvernance des établissements en sont les principaux fils rouges.

### **3.1. L'autonomie des universités : l'axe majeure de la transformation de l'enseignement supérieur public**

#### *a. Vers une autonomie des établissements publics et en particulier des universités*

L'autonomisation des universités introduite en droit avec la loi d'orientation de l'enseignement supérieur en 1968<sup>30</sup>, s'est poursuivie avec 5 autres grandes lois.

Le modèle français qui reposait sur des relations fortes entre les universités et les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche connaît une première étape d'autonomisation qui crée le statut d'Établissement public supérieur à caractère scientifique et culturel. La loi Savary de 1984<sup>31</sup> va compléter ce statut en ajoutant aux universités une mission professionnelle et devenir ce qui est aujourd'hui un statut d'Établissement public supérieur à caractère scientifique culturel et professionnel (EPSCP). Ce statut réaffirme l'autonomie

pédagogique (offre de formation...), scientifique (programme de recherche...), administrative (organisation interne...) financière (adoption des budgets, dépenses, recettes...) des établissements. Ce principe d'autonomie est véritablement affirmé par les lois ultérieures et les politiques depuis les vingt dernières années qui sont toutes allées dans le sens du renforcement de l'autonomie.

A ce titre, la loi Liberté et Responsabilité des Universités<sup>32</sup> (LRU - 2007) prévoit la généralisation de l'autonomie à toutes les universités dans un délai de 5 ans et permet aux EPSCP de bénéficier de « *responsabilités et compétences élargies* » (RCE) dans la perspective d'approfondir leur autonomie de gestion tant financière (dévolution de patrimoine de l'Etat aux établissements, créations de fondations disposant d'avantages fiscaux et passage au budget global masse salariale et fonctionnement) qu'en matière de gestion des ressources humaines (gestion des recrutements, de contractuels...). Christine Musselin<sup>33</sup> rappelle qu'avant 2007, les universités géraient un budget de fonctionnement et étaient très contraintes en matière de gestion des recrutements et de masse salariale. Le basculement au RCE des universités a entraîné des conséquences importantes. L'ensemble des moyens gérés par le ministère pour les universités y compris la masse salariale sera désormais inscrit dans le budget des universités. « Le budget qu'elles ont eu

29 Mme Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

30 Loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, dite loi Edgar Faure.

31 Loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, dite loi Savary.

32 Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

33 Mme Christine Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

à gérer a été multiplié par 3 » avec des effets sur le fonctionnement des établissements qui ont dû recruter pour prendre en charge ces nouvelles compétences. Les universités sont désormais plus libres en matière de recrutement et de politique indemnitaire. Pour celles qui ont mis en place le principe de dévolution du patrimoine, elles sont désormais propriétaires du patrimoine immobilier de l'université.

*b. Les limites inhérentes à une autonomie partielle*

Pour autant, cette autonomie peut apparaître en trompe-l'œil. Elle s'exerce dans un cadre législatif et réglementaire qui est imposé aux universités. La loi prévoit des relations avec l'Etat réglées dans le cadre de contrats pluriannuels.

Ce cadre donne une souplesse de gestion pour réaliser des missions sans pour autant automatiquement donner les moyens nécessaires. Rappelons que les universités, qui sont au cœur du principe du service public de l'enseignement supérieur défini par la loi Savary de 1984, doivent réaliser des missions de formation initiale pour tous et toutes à la sortie du baccalauréat et dans les premiers cycles en respectant le principe de non-sélection et de gratuité de l'enseignement supérieur<sup>34</sup>.

Les universités pour leur fonctionnement perçoivent une allocation de moyens (subvention pour charge de service public) qui leur est octroyée par leur ministère de tutelle, qui rend l'exercice de leurs missions contraintes par le niveau des moyens reçus. Le système d'allocation de moyens, réformé plusieurs fois (système San-Remo, puis Sympa !) apparaît aujourd'hui inadapté et opaque. L'octroi de moyens est complété par ceux définis dans les dialogues de gestion avec le ministère dès lors que les politiques des établissements répondent aux objectifs prioritaires des politiques publiques<sup>35</sup>, priorités pouvant être mal définies et très générales. Les grandes limites à l'autonomie complète des universités s'expliquent par une forme d'opacité dénoncée par une grande partie de la communauté universitaire sur les critères d'attribution de ces moyens (SCSP), mais aussi sur les montants attribués et les méthodes de négociation lors des dialogues de gestion entre établissements et ministère.

L'autonomie financière des établissements, avec le passage au RCE a provoqué des conséquences inédites, qui aujourd'hui crée des situations tout autant inédites de fragilisation financière des universités à travers un processus

<sup>34</sup> Ce principe ne fait pas obstacle à des droits d'inscription modiques perçus par les établissements et fixés nationalement par le ministère.

<sup>35</sup> <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/le-mesr-devoile-les-deux-nouvelles-vagues-de-contrats-d-objectifs-de-moyens-et-de-performance-92932>.

expliqué en particulier par M. Lamri Adoui<sup>36</sup>. Il pointe qu'au moment du transfert de compétence « *la négociation n'a probablement pas été assez réfléchie* ». L'évolution contrainte de la masse salariale des universités mais aussi des dépenses de fonctionnement n'ont pas été compensées à leur juste niveau.

La LRU n'a pas donné plus de moyens aux universités et la dépense moyenne par étudiant recule en euros constants<sup>37</sup>.

Le rapporteur spécial du Sénat du projet de loi de Finance pour 2022, dans ses observations souligne « *des débudgétisations toujours significatives* ». Il note que « *la mobilisation ponctuelle de crédits extrabudgétaires en faveur de l'enseignement supérieur laisse par ailleurs planer un doute sur la pérennité des financements mobilisés au profit des universités* »<sup>38</sup>.

Malgré l'effort budgétaire affiché de l'Etat, les moyens augmentent de manière moindre que l'évolution des effectifs étudiants. « *Les universités sont dépendantes d'une subvention pour charge de service public sous-calibrée qui représente entre 78 et 82 % de leurs ressources* »<sup>39</sup>. Cette situation pèse sur les conditions d'enseignement, avec des postes d'enseignants titulaires gelés ou remplacés par des agents contractuels moins bien rémunérés ou par des vacataires (plus précaires), par l'augmentation des heures

supplémentaires qui se font au détriment des obligations de recherche des enseignants chercheurs...

L'autonomie avec la RCE a surdéterminé la situation économique des universités les mettant en difficulté pour assurer leurs missions de service public. L'autonomie n'est pas un objectif en soi, mais une modalité de fonctionnement et d'organisation pour que les universités adaptent leurs structures à la réalisation de leurs missions, définies par la Nation, mais aussi à leurs contextes territoriaux. Désormais le financement de l'enseignement supérieur public en France est plus que jamais un sujet urgent et déterminant pour l'avenir de l'université, et l'avenir de notre pays en termes de formation, de recherche et de développement.

### **3.2. Une dynamique de mise en compétition devenant prégnante**

Nous assistons depuis une vingtaine d'années à une dynamique de différenciation des établissements d'enseignement supérieur et en particulier des universités avec la mise en place de financements extra-budgétaires (appels à projets...). Ces financements ont suscité une « *dynamique de mise en compétition de l'enseignement supérieur et de la recherche* »<sup>40</sup>. Mme Musselin constate que si « *la compétition a toujours existé dans l'enseignement supérieur* », à partir de 2005 un ensemble de dispositifs vont mettre en compétition, les chercheurs.

36 M. Lamri Adoui, Président de France Universités, Président de l'Université Caen Normandie, en audition au CESE devant la commission ECC le mardi 26 mars 2025.

37 Des débudgétisations toujours significatives, laissant planer un doute sur la pérennité des financements consacrés à l'enseignement supérieur. Projet de loi de finances pour 2022 : Recherche et enseignement supérieur. Rapports législatifs. Rapport général n° 163 (2021-2022), tome III, annexe 24, déposé le 18 novembre 2021.

38 *ibid*

39 <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2021-10/20211021-NS-Universites.pdf>

40 Mme Christine Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

es entre eux, les équipes de recherche entre elles, mais aussi les établissements entre eux. Ils vont devoir répondre aux appels à projets pour financer leurs projets de développement. Ces « financements compétitifs » seront principalement gérés par l'agence nationale de la recherche<sup>41</sup> (ANR créée en 2005) qui octroie des financements aux projets de recherche. Le Commissariat général à l'investissement (CGI créé en 2010) puis le secrétariat général à l'investissement (SGPI)<sup>42</sup>, dotés de budgets importants, sont chargés des programmes d'investissements d'avenir (PIA) qui sont des moyens d'augmenter les financements alloués pour orienter le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation dans une logique d'excellence.

De plus, l'évolution du paysage de l'enseignement supérieur, avec l'essor du privé et la création de nouvelles filières, a poussé les établissements à développer de réelles politiques de différenciation, de spécialisation et de compétition pour se démarquer et pour attirer des étudiantes et étudiants sur ce qui apparaît, de plus en plus, comme un marché concurrentiel.

### 3.3. La recomposition du paysage universitaire, facteur d'illisibilité

La succession des réformes depuis vingt-ans a créé une dynamique concurrentielle mais a incité tout à la fois à développer des collaborations localement. Mme Musselin<sup>43</sup> précise que « *des établissements sur un même territoire sont encouragés à coopérer les uns avec les autres, à créer une méta structure au-dessus et à dédier à cette méta structure des compétences communes* ».

La dernière étape de la recomposition du paysage est lancée avec l'ordonnance du 12 décembre 2018, qui permet la création d'établissements publics expérimentaux (EPE), puis des Grands établissements.

À titre expérimental pour une durée maximale de dix ans, un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel peut regrouper ou fusionner des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés, concourant aux missions du service public de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Il s'agit de créer des établissements qui rayonnent pleinement à l'échelle internationale, nationale et territoriale, grâce à une masse critique de moyens, qui doit se traduire dans les classements internationaux de l'enseignement

41 L'Agence nationale de la recherche (ANR) est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. L'Agence met en oeuvre le financement de la recherche sur projets, pour les opérateurs publics en coopération entre eux ou avec des entreprises. <https://anr.fr/fr/lanr/nous-connaître/missions/>

42 M. Guillaume Bordry, représentant du pôle connaissance au Secrétariat Général à l'Investissement (SGPI), en audition au CESE devant la commission ECC le mardi 15 avril 2025.

43 Mme Christine Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

supérieur et de la recherche. La fin de l'expérimentation peut se conclure par un maintien du regroupement en prenant le statut de Grand établissement. Ce statut permet de conserver des souplesses organisationnelles et de déroger aux règles du code de l'Éducation.

La Cour des comptes<sup>44</sup> souligne que l'évolution constante des statuts juridiques dans l'enseignement supérieur accentue les écarts entre établissements et produit un affaiblissement du concept d'université à l'échelle du territoire national.

Les réformes successives ont par ailleurs brouillé<sup>45</sup> la lisibilité du paysage institutionnel qui s'est transformé en quelques années. Les universités ont procédé à des regroupements, des fusions, des associations, à des politiques de site où 26 PRES ont cédé la place à 19 COMUE et désormais à des EPE.

### 3.4. L'évolution des instances

La loi de 2007 relative à la liberté et la responsabilité des universités (LRU) a constitué un tournant majeur de la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Elle a permis aux universités d'accroître leur autonomie en matière de gestion financière, de ressources humaines et de stratégie académique. Les établissements d'enseignement ont ainsi pu définir leurs propres priorités et développer des projets adaptés à leurs spécificités notamment territoriales.

La loi a modifié la gouvernance des universités en renforçant les pouvoirs du président et en s'appuyant sur un conseil d'administration resserré. Elle est de nouveau modifiée par la loi de 2013 instituant le conseil académique<sup>46</sup>, contrepois au conseil d'administration.

La gouvernance des universités a évolué vers une plus grande implication des acteurs locaux et des partenaires socio-économiques. Les universités ont été encouragées à nouer des partenariats avec les entreprises, les collectivités territoriales et d'autres institutions de recherche notamment pour améliorer l'insertion professionnelle des étudiants.

Les établissements publics expérimentaux (EPE) se sont notamment emparés des dérogations possibles au code de l'éducation pour composer leur CA et y faire entrer plus de personnalités extérieures.

Les syndicats étudiants, lors de la table ronde<sup>47</sup> au CESE ont signalé que cette évolution dans la gouvernance représente un risque pour la démocratie dans les universités<sup>48</sup>. « *Il y a une sous-représentation dans les conseils d'administration des étudiants* ». « *Le fait qu'autant de personnalités extérieures, de représentants d'entreprises par exemple, que d'usagers comme nous, siègent dans les instances pose des problèmes* ».

44 Des écarts accentués par l'évolution constante des statuts juridiques. Universités et territoires. Cour des comptes. Janvier 2023.

45 Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités., octobre 2021.

46 Le conseil académique regroupe les membres de la commission de la Recherche (CR) et de la commission de la Formation et de la Vie universitaire (CFVU).

47 Table ronde syndicats étudiants, Mme Léa JULES-CLÉMENT, secrétaire nationale de l'Union étudiante, Mme Manon DENIZOT, Union étudiante, Mme Maëlle NIZAN, présidente de la FAGE, Mme Clara PRIVÉ, représentante de l'UNEF, mercredi 26 février 2025,

48 Le nombre de siège des différentes catégories varie en fonction des statuts de chaque EPE.

#### 4. Une croissance massive et récente de l'enseignement supérieur privé en France

Longtemps marginal à côté du secteur public, le secteur privé représente désormais une part de plus en plus importante des effectifs étudiants, et de l'offre de formations. Le secteur privé lucratif en est le principal moteur.

Les raisons de cette croissance sont multifactorielles et se cumulent. Le secteur privé a bénéficié comme l'ensemble de l'enseignement supérieur de la massification des effectifs étudiants qui a commencé dès les années 1960. Mais on constate que cette croissance profite désormais plus à l'enseignement privé qu'à l'enseignement supérieur public. Elle s'accélère et ce malgré des frais d'inscription élevés et qui ont pu augmenter ces dernières années comme le rappelle Laurent Batsch<sup>49</sup>.

Le rapport parlementaire sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif mentionne en premier lieu comme raison de l'essor du secteur privé « l'incapacité de l'enseignement supérieur à absorber un public étudiant toujours plus nombreux. [...] La croissance des moyens alloués au secteur public de l'enseignement supérieur ne permet pas d'absorber la dynamique haussière des effectifs étudiants »<sup>50</sup>. Ainsi, nous pouvons voir que la puissance publique, après avoir mis en place des politiques menant à

une massification et visant une démocratisation de l'enseignement supérieur, n'a pas donné les moyens nécessaires au secteur public pour atteindre cet objectif.

Dans ce contexte le secteur privé a pu se forger une croissance qui repose aussi sur des leviers propres à ce secteur et sur la différenciation avec le secteur public. Celle-ci se construit à travers une communication ou un marketing combatif<sup>51</sup> voire agressif et très asymétrique à celui du secteur public.

Le secteur privé met en avant une employabilité à la sortie des formations et un taux d'insertion professionnel, qui seraient meilleurs que dans le public, grâce en particulier à des formations spécialisées et orientées vers l'emploi et les besoins du marché du travail.

Il communique sur une réactivité à se situer sur des nouveaux métiers avec des formations innovantes dans des domaines nouveaux du numérique, du design, de la mode, de la communication...

De fait ce positionnement correspond aussi à une attente des étudiants qui souhaitent faire des études et être assurés de trouver un emploi à la sortie, quitte à payer des droits d'inscription élevés.

Les écoles privées s'installaient sur des créneaux où le secteur public proposait très peu d'offres, ou une offre sélective et limitée

49 M. Laurent BATSCH, ancien Président de Paris Dauphine, professeur émérite, en audition au CESE devant la commission ECC le mardi 18 février 2025.

50 Page 21 du rapport parlementaire.

51 *Le Cube*, Révélation sur les dérives de l'enseignement supérieur privé. Claire Marchal. Flammarion. Mars 2025.

(classes prépa, écoles d'ingénieur...) et où il pouvait être totalement absent. Elles étaient alors assurées de recruter des néo bacheliers. Avec cette stratégie, elles ont pu prendre des positions dominantes voire détenir des monopoles de fait dans certains domaines. Il en est ainsi par exemple des « classes prépa » aux écoles d'art et de design qui sont pour beaucoup privées. Depuis quelques années cependant, nous voyons se développer des écoles privées à but lucratif dans des domaines qui apparaissaient comme des monopoles du public (filières juridiques) ou sur des filières déjà couvertes par le public.

Les écoles privées, tout comme les formations sélectives publiques (IUT, BTS...) d'ailleurs, font aussi valoir leurs modalités pédagogiques qui reposent sur des promotions de petite taille, des classes à faibles effectifs, un accompagnement personnalisé. L'encadrement pédagogique est un gage de taux de réussite aux examens ou certifications et un élément déterminant qui peut séduire au regard notamment des taux d'échec élevés en licence dans les universités.

Ancré dans les territoires et en lien très fort avec le monde professionnel, les étudiants se voient présenter l'atout du réseau de l'école pour trouver, un contrat en alternance (qui correspond à une demande croissante des étudiants), des stages en entreprise, ou un emploi en fin d'études. Cela est pourtant également remis en question, par des études montrant qu'à milieu social comparable,

les étudiantes et étudiants du privé ne sont pas forcément avantagés sur ce point par rapport aux étudiantes et étudiants du public.

#### *a. Une croissance notamment poussée par la réforme de l'apprentissage*

La réforme de l'apprentissage à la suite de la loi de 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » (LCAP) mais aussi l'introduction d'une aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis pendant la période de la crise sanitaire a fait bondir le nombre d'apprentis en France. Une hausse fortement marquée dans l'enseignement supérieur, avec 685 000 jeunes en situation d'apprentissage en 2023. Soit 3,8 fois plus qu'en 2017. Le nombre d'apprentis dans le supérieur a bien plus rapidement progressé que le nombre total d'étudiants dans la période (+15 %)<sup>52</sup>.

Cette modalité de formation a attiré un nombre croissant d'étudiants, dont une partie issue de milieux modestes, en raison d'une exonération des frais de formation et d'une promesse d'employabilité plus importante<sup>53</sup>. Pour autant, du fait de l'élargissement de ce dispositif, les inégalités persistent, et les étudiants les plus favorisés accèdent prioritairement à l'apprentissage dans les études supérieures, notamment du fait d'un réseau plus développé<sup>54</sup>.

Les employeurs bénéficient d'une aide publique à l'embauche significative lors du recrutement d'apprentis. Les centres de formation et écoles privées à but lucratif<sup>55</sup>

52 Depuis 2018, l'apprentissage s'ouvre massivement aux formations du supérieur et des services. Insee références. Edition 2025.

53 Etude de l'APEC « Alternance dans le supérieur, un dispositif plébiscité qui contribue à la mixité sociale » 2 octobre 2024.

54 Etude de Bruno Coquet pour l'OFCE « Apprentissage, quatre leviers pour reprendre le contrôle ». 2024.

55 Rapport d'information, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice DESCAMPS et Estelle FOLEST, Députées. 10 avril 2024.

vont voir leurs effectifs augmenter de façon importante et vont ainsi mettre en place de nouvelles formations ou programmes.

#### ***b. La reconnaissance des établissements et des formations***

Le cadre législatif et réglementaire parfois considéré comme complexe, peu contraignant (régime déclaratif<sup>56</sup>) et obsolète en matière d'ouverture d'établissement de formation a permis le développement de nouveaux acteurs privés, tant nationaux qu'internationaux (Université de Chicago<sup>57</sup>, ...) sans véritable contrôle effectif de la part de l'État. Longtemps marginal, l'enseignement supérieur privé est encore un angle mort des politiques publiques.

En 2013, une première étape est franchie avec la reconnaissance des établissements supérieurs privés à but non lucratif qui concourent aux missions de service public de l'enseignement supérieur grâce au statut d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Il donne la possibilité de contractualiser avec l'État et d'accorder des financements. Ces établissements sont toutefois très marginaux (64 en 2023) dans la galaxie des établissements privés. Il existe d'autres reconnaissances possibles, établissement d'enseignement supérieur technique privé (EESTP)... mais aussi des accréditations internationales qui permettent, comme le signale Laurent Batsch

dans le rapport susmentionné, de distinguer « *les écoles satisfaisant à des standards de qualité incontestables sur plusieurs critères : les contenus enseignés, la qualité du corps professoral, les valeurs transmises aux étudiants, leurs débouchés professionnels... [...]. Ces accréditations ont donc une fonction d'assurance qualité* ».

Dans un paysage éducatif aux reconnaissances diverses, de nouveaux diplômes et certifications ont vu le jour. Autrefois, seuls les établissements publics pouvaient délivrer les grades universitaires. Les établissements privés devaient passer par des conventions avec l'État pour proposer des diplômes nationaux. Les écoles techniques, de commerce ou d'ingénieurs délivraient des diplômes validés par l'État. Cette structure s'est assouplie avec l'émergence de certifications et de diplômes propres, qui peuvent être ambigus face aux diplômes nationaux (exemple ambiguïté sur la correspondance avec les diplômes nationaux, Master et Mastère).

Le ministère du travail a quant à lui développé ses propres règles et processus de reconnaissance et de contrôle des établissements (certification Qualiopi) et des formations. Il a institué des titres professionnels qui sont une certification délivrée au nom de l'État, par le ministère du Travail. Elle atteste que son titulaire maîtrise les compétences, aptitudes et connaissances permettant l'exercice d'activités professionnelles

<sup>56</sup> Voir article L 731.2 du Code de l'éducation.

<sup>57</sup> [www.lemonde.fr/campus/article/2024/10/30/a-paris-un-nouveau-campus-pour-l-universite-de-chicago-la-possibilite-d-etudier-a-l-etranger-est-un-argument-dans-la-bataille-entre-grandes-universites-americaines](https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/10/30/a-paris-un-nouveau-campus-pour-l-universite-de-chicago-la-possibilite-d-etudier-a-l-etranger-est-un-argument-dans-la-bataille-entre-grandes-universites-americaines).

qualifiées. Ces titres ne donnent pas d'équivalence à un grade (Licence, master ou doctorat). Pourtant, certaines écoles peuvent abusivement s'en prévaloir.

### *c. Le développement de l'enseignement supérieur privé révèle des dysfonctionnements majeurs*

Le développement rapide du secteur privé et en particulier du secteur à but lucratif a fait apparaître des dérives et dysfonctionnements majeurs où l'État, non préparé à cette situation, peine encore à réagir.

Dans un long développement, les députées du rapport sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif pointent des « *dysfonctionnements nombreux* ».

Les jeunes qui souhaitent s'inscrire dans l'enseignement supérieur sont confrontés à pléthore d'offres de formations et d'établissements avec néanmoins des établissements et des formations de qualité variable et des reconnaissances de diplôme ou de certification tout aussi complexes.

De plus, les offres de formation et leurs diplômes peuvent jouer sur la proximité avec les diplômes nationaux délivrés par l'Etat et introduire une rhétorique et une homonymie empreinte de confusion. Le terme de Master qui fait l'objet d'une protection en droit et qui donne un niveau reconnu, est aujourd'hui concurrencé par le terme de Mastère avec un « e » à peine distinctif, ou par les « master of » en anglais qui laissent supposer à tort, une filiation avec le master universitaire ou le mastère spécialisé des grandes écoles. De surcroît, beaucoup de Mastère n'ont aucune reconnaissance académique. De la même manière, des établissements privés peuvent exploiter de façon rhétorique une reconnaissance

RNCP alors qu'elle ne correspond pas un diplôme d'État. Les titres RNCP, bien qu'objet de procédure d'instruction par France Compétences, n'apportent pas de garanties sur la poursuite d'études à l'université.

Les abus en tout genre, (pratiques commerciales trompeuses, conditions contractuelles délictueuses, employabilité post diplôme, manque de transparence tarifaire...) se sont multipliés. Des associations ont entamé des recours et des étudiants ont porté plainte obligeant une multiplication des contrôles en particulier de la DGCCRF. La médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur est aussi très largement sollicitée.

La mise en place d'un label « reconnaissance par l'Etat » en 2019 n'y a rien changé « *en raison de la multiplicité des significations qui peuvent lui être attachées* ».

En point d'orgue de ces différents constats et non des moindres, les députées du rapport sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif pointent une possible inadéquation de l'offre entre la demande et les besoins du pays. Elles craignent que « *les incertitudes sur la qualité et la pertinence des formations proposées par les établissements d'enseignement supérieur privé à but lucratif [puissent] peser à terme sur les capacités du pays à répondre aux défis économiques et sociétaux* ».

La Cour des comptes, quant à elle, émet des critiques à l'égard de l'Etat, et souhaite un recentrage de la dépense publique « *vers des publics prioritaires et pour des actions vraiment utiles à la montée en qualification des actifs* » et « *renforcer les exigences en matière de qualité des formations et de lutte*

contre la fraude »<sup>58</sup>. En effet, l'apprentissage, pensé entre autres, pour accompagner des profils prioritaires, qui ont plus de difficulté d'accéder à l'emploi, s'est révélé bénéficier tout particulièrement aux publics ne rencontrant pas ces difficultés du fait de sa généralisation.

Ces divers constats critiques appellent désormais l'Etat à réagir pour entreprendre un chantier de régulation et de transparence de l'enseignement supérieur privé en mettant à plat la réglementation qui peut paraître aujourd'hui très obsolète et inadaptée à la situation contemporaine.

Mais il est aussi important que l'Etat puisse avoir une meilleure connaissance de l'enseignement supérieur privé. Sa connaissance est actuellement très lacunaire, n'ayant pas en premier lieu de données sur la différence entre le secteur privé lucratif et non lucratif.

Sans régulation et une meilleure connaissance du secteur privé à but lucratif, la privatisation *de facto* de l'enseignement supérieur (26 % des effectifs étudiants), pose des questions de vision politique pour ce que la Nation attend en termes de formation et de développement. La passivité réglementaire et les fonds publics distribués avec un contrôle limité doivent ainsi être questionnés.

#### *d. Une évolution législative nécessaire*

En raison de nombreuses dérives ou abus de l'enseignement supérieur privé à but lucratif, dénoncés par la presse, le rapport de mission d'information parlementaire (2024)<sup>59</sup>, mais aussi le livre *Le Cube*, ou les recommandations du Comité éthique et scientifique Parcoursup (CESP), une première étape pourrait être franchie pour réguler ce secteur en forte croissance. La croissance du secteur, insuffisamment encadrée, a généré des difficultés et des formations de qualité inégale. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé travailler à la reconnaissance de deux catégories différentes d'établissements, ceux qui participent pleinement au service public de l'enseignement supérieur et une autre pour des établissements agrés. Seuls ces 2 types d'établissement, évalués par l'HCERES<sup>60</sup> pourraient être référencés dans Parcoursup.

58 Cour des comptes, Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Notes thématiques juillet 2023.

59 Rapport d'information, Commission des affaires culturelles et de l'éducation, en conclusion des travaux de la mission d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice DESCAMPS et Estelle FOLEST, Députées. 10 avril 2024.

60 Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) est l'autorité publique indépendante chargée d'évaluer l'ensemble des structures de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou de valider les procédures d'évaluations conduites par d'autres instances.

## C. Financement de l'enseignement supérieur : une situation alarmante

Comme l'a souligné Élise Huillery, lors de son audition<sup>61</sup>, « la question du financement de l'enseignement supérieur [en France] est préoccupante puisque la dépense par étudiant décroche depuis 2010. Les statistiques publiques révèlent une stagnation de la dépense en point de PIB : 1,6 % du PIB [en 2020] est investi dans l'enseignement supérieur – cette part ne varie pas depuis 2010. Dans le même temps, le nombre d'étudiants est passé de 2,3 millions à 3 millions [...] tandis que la dépense par étudiant a baissé de 8 % ». Cette situation est particulièrement criante à l'université qui est le parent pauvre de l'enseignement supérieur : la hausse des effectifs étudiants est de 20 % entre 2010 et 2020, tandis que les effectifs enseignants baissent de 2 %. Dans ce contexte, des universités se retrouvent dans un état de fonctionnement assez critique du fait de ce désinvestissement dans l'enseignement supérieur.

### 1. Dépenses dans l'enseignement supérieur : des investissements bénéfiques pour les personnes et l'ensemble de la société

Lors de son audition, Mme Élise Huillery<sup>62</sup> a insisté sur le fait que « La dépense dans l'enseignement supérieur est un investissement très rentable, d'après ce que montrent les travaux en économie. C'est un message important à passer :

*l'enseignement supérieur ne doit pas être considéré comme une dépense, mais plutôt comme un bénéfice financièrement parlant. [...] Toutes les études que nous avons rassemblées, à la fois françaises et internationales, montrent qu'il y a des bénéfices privés et publics très importants de l'enseignement supérieur »<sup>63</sup>. Les bénéfices de l'enseignement supérieur monétaires et non monétaires pour les individus sont nombreux, quel que soit le cursus considéré. Certains bénéfices d'ordre économique se révèlent particulièrement importants : une protection accrue contre les périodes de chômage, un accroissement des opportunités professionnelles et surtout un salaire plus élevé. « À caractéristiques équivalentes (personnalité, compétences, intelligence, etc.), une année d'études supplémentaire se traduit par un revenu supérieur de 14 % tout au long de la vie<sup>64</sup>. [...] Les bénéfices sont également importants pour la société en termes d'innovation, de croissance, de création d'emplois et d'augmentation des recettes fiscales<sup>65</sup>. Un euro dépensé dans l'enseignement supérieur et l'éducation génère plus qu'un euro pour les pouvoirs publics.<sup>66</sup> ». Les bénéfices individuels et collectifs de l'enseignement supérieur sont encore valables même dans un contexte de massification de cet enseignement.*

61 Audition au CESE de Mme Élise Huillery, économiste française, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine, le mardi 18 février 2025.

62 *Ibid.*

63 Audition au CESE de Mme Élise Huillery, économiste française, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine, le mardi 18 février 2025.

64 Travaux de Maurin et Mc Nally, 2008.

65 Travaux de Hendren et Sprung-Keyser, 2020.

66 Audition au CESE de Mme Élise Huillery, économiste française, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine, le mardi 18 février 2025.

Les diplômes de l'enseignement supérieur demeurent très fortement associés à un revenu du travail plus élevé que les diplômes du secondaire. Cependant, si les diplômes de l'enseignement supérieur facilitent l'insertion, les revenus du travail plus élevés ne sont plus garantis, notamment pour les métiers de la Fonction publique. Ces résultats scientifiques rendent d'autant plus incompréhensible la baisse des moyens humains et financiers consacrés à l'enseignement supérieur. Alors que la société française a bénéficié d'une démographie dynamique par rapport à d'autres pays européens comme l'Italie ou encore l'Allemagne, qui lui a permis de voir augmenter le nombre d'étudiantes et d'étudiants en particulier à partir de 2010, elle n'a pas su valoriser suffisamment cet atout en ne se donnant pas les moyens de les former dans les meilleures conditions.

## **2. Un manque d'équité de la dépense dans l'enseignement supérieur**

En dehors de la baisse de la dépense dans l'enseignement supérieur qui n'apparaît pas rationnelle et efficace, cette dépense révèle aussi un manque d'équité. En effet, la dépense publique d'éducation supérieure est plus importante pour les étudiantes et étudiants dont les revenus des parents se situent

dans les déciles<sup>67</sup> les plus élevés. Dans leur travaux, Cécile Bonneau et Sébastien Grobon montrent que « *La régressivité des dépenses publiques totales d'enseignement supérieur sur le parcours des jeunes est notable, avec des dépenses publiques plus de deux fois plus importantes pour les jeunes de milieux aisés : près de 20 000 euros sur six ans, contre moins de 10 000 euros pour les plus modestes [...]. Les différences de dépenses publiques d'enseignement supérieur entre les jeunes dont les parents sont aisés et ceux qui ont des parents modestes sont dues à trois facteurs : l'inégal accès à l'enseignement supérieur, des longueurs d'études différentes pour ceux qui accèdent à l'enseignement supérieur et des coûts de formations inégaux par année de formation*<sup>68</sup> ». L'inégal accès à l'enseignement supérieur explique un peu plus de 70 % des inégalités de dépense publique pour l'enseignement supérieur entre les individus les plus riches et les individus les plus pauvres.

## **3. Un financement de l'enseignement supérieur en France en retard par rapport à celui des pays se donnant des ambitions comparables**

Les comparaisons internationales des dépenses d'éducation sont délicates du fait de la diversité

<sup>67</sup> Les déciles sont des points qui divisent une distribution (ici la distribution des revenus) en dix parties égales. Chaque décile représente 10 % de la population. Ainsi, le premier décile (D1) est le revenu en dessous duquel se situent les 10 % les plus pauvres de la population. Le neuvième décile (D9) est le revenu au-dessus duquel se situent les 10 % les plus riches.

<sup>68</sup> Enseignement supérieur : un accès inégal selon le revenu des parents, Focus n° 076-2021 du Conseil d'analyse économique dont les auteurs sont Cécile Bonneau et Sébastien Grobon (décembre 2021).

démographique et socio-économique des différents pays et de la spécificité des systèmes éducatifs nationaux. Dans l'enseignement supérieur, cette difficulté est renforcée par la grande hétérogénéité des dispositifs éducatifs existants.

Avec 1,6 % du PIB<sup>69</sup> consacré en 2020 à l'enseignement supérieur, la France est légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (1,5 %). Elle devance des pays comme l'Espagne (1,5 %), l'Allemagne (1,3 %) et l'Italie (1,0 %). La Norvège et le Royaume-Uni y consacrent en revanche une part plus importante de leur PIB (respectivement 2,0 % et 2,1 %). Deux pays réalisent un effort financier pour l'enseignement supérieur très au-dessus de la moyenne : le Canada (2,4 %) et les États-Unis (2,5 %).

#### **4. L'État, principal financeur de la dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur**

Le financement de l'enseignement supérieur par la collectivité nationale (État, collectivités territoriales, autres administrations publiques, ménages et entreprises) est évalué à 40,3 milliards d'euros à titre provisoire pour l'année 2022<sup>70</sup>, soit 22,4 % de la dépense intérieure d'éducation (DIE)<sup>71</sup>.

L'État finance 60,2 % de la DIE du supérieur, principalement du fait de sa prépondérance dans la rémunération des enseignantes, des enseignants et

du versement des bourses d'études<sup>72</sup>. En 2022, la hausse des moyens traduit la montée en charge de la loi de programmation de la recherche qui comprend des mesures de revalorisation des carrières. Elle reflète aussi le renforcement des crédits du plan de relance destinés à la rénovation du bâti des universités et des Crous, ainsi qu'un fond exceptionnel pour accompagner les établissements face aux surcoûts énergétiques. Des crédits supplémentaires financent par ailleurs la création de places dans les filières en tension, en médecine par exemple, par le biais de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et de la réforme des études de santé.

La part des collectivités territoriales est quasiment stable en 2022 à 7,9 %, après un repli de presque deux points entre 2019 et 2020, à la suite de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui a transféré le financement de l'apprentissage des régions vers les organismes professionnels. En parallèle aussi de l'essor du nombre d'apprentis, la participation des entreprises<sup>73</sup> continue de s'accroître (18,3 % de la DIE du supérieur en 2022 après 10,1 % en 2019). Quant aux ménages, leur contribution dépasse son niveau d'avant la crise sanitaire (10,5 % de la DIE du supérieur en 2022 après 10,1 % en 2019), en lien avec la hausse des effectifs d'étudiants

69 Il s'agit de la dépense intérieure d'éducation (publique et privée) consacrée à l'enseignement supérieur rapportée au PIB selon la fiche 2 intitulée la dépense pour l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE in l'état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17 (édition 2024).

70 La dépense d'éducation pour l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des dépenses pour les établissements publics et privés de la France métropolitaine et des DROM pour l'enseignement supérieur et les activités liées : activités du CNOUS, bibliothèques et recherche universitaires, administration, etc. (hors formation continue).

71 L'état de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'Innovation en France, pages 10 et 11.

72 L'état de l'enseignement supérieur, de la Recherche et de l'innovation, édition 2024,

73 La participation des entreprises englobe principalement leur contribution au financement de la formation professionnelle continue et celui des centres de formation d'apprentis (via les opérateurs de compétences, assimilés à des entreprises ici). Elle ne comprend pas les subventions publiques attribuées aux entreprises accueillant des apprentis, ni les rémunérations versées par les entreprises aux apprentis.

dans le secteur privé et des frais d'inscription associés.

## **5. Les principales sources de financement des établissements de l'enseignement supérieur publics et privés**

### **5.1. Une subvention pour charge de service public (SCSP) devenue largement insuffisante**

En langage technique, Les subventions pour charge de service public (SCSP) sont définies ainsi : « *Ces dernières sont des charges de fonctionnement indirect, et correspondent aux versements effectués par l'État au profit de tiers identifiés appelés « opérateurs » afin de couvrir leurs propres charges de fonctionnement, engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'État, mais que ce dernier leur a confiées, et dont il conserve le contrôle. Ces versements ont donc pour contrepartie la réalisation de missions confiées par l'État<sup>74</sup> ».* La SCSP, aussi appelée « dotation récurrente » ou « budget récurrent » est donc la subvention que l'État confie directement aux universités, sans passer par des appels à projet, pour effectuer leurs missions de service public. Elle est décidée lors d'un « *dialogue stratégique et de gestion* » entre les établissements et l'État. La SCSP comporte deux grandes typologies de

crédits : ceux de masse salariale et ceux de fonctionnement et d'investissement. Le principe de fongibilité asymétrique permet aux établissements d'utiliser des crédits de masse salariale pour des dépenses de fonctionnement et d'investissement mais interdit l'inverse.

En 2022, comme le souligne Julien Gossa<sup>75</sup>, pour la première fois, la SCSP ne couvre plus la masse salariale (rémunérations des fonctionnaires et des contractuels). « *Après avoir prétendu cesser de compenser le GVT (Glissement vieillesse technicité, c.-à-d. l'avancement à l'ancienneté [des personnels]), l'État a décidé de ne pas compenser les mesures de revalorisation salariale (hausse du point d'indice, RIFSEEP et RIPEC), ainsi que les nouveaux statuts (CPJ) décidés notamment durant la Loi de programmation de la recherche [...]* ».

Pour l'année universitaire 2022/2023, on observe une très vaste étendue de la SCSP parmi les 68 universités, allant de 22 M€ à l'université de Nîmes jusqu'à 544 M€ à Aix-Marseille université (AMU). Cinq établissements se distinguent clairement des autres, en dépassant les 500 M€ : AMU, Université Paris-Cité (UPC), Université de Lorraine (UL), Université de Lille et Sorbonne Université. L'effet fusion est sans doute un facteur explicatif mais il

74 Comptabilité de l'État, instruction codificatrice N° 06-032-P-R du 21 avril 2006 / NOR : BUD R 06 00032 J. Texte publié au Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique, Livre 3, page 507.

75 Entretien avec Julien Gossa, avril 2025 et citations issues de son blog. Il est maître de conférences en informatique, membre du laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg/CNRS et il enseigne à l'IUT d'Illkirch. Ses recherches portent sur l'utilisation des données administratives ouvertes pour observer l'action publique, notamment dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

n'est pas le seul. Comme le note Julien Gossa, cette hétérogénéité montre deux difficultés : « *d'abord la difficulté pour l'État de gérer un paysage aussi différencié ; ensuite la difficulté pour les établissements de se retrouver autour de revendications communes* <sup>76</sup> ».

Julien Gossa constate que mesurer des différences de SCSP entre les universités en construisant des indicateurs, notamment pour identifier des inégalités, est difficile. La définition du numérateur (SCSP ou ressources financières totales de l'université) et du dénominateur (nombre d'étudiantes et d'étudiants, nombre d'enseignant et/ou chercheurs) de ces indicateurs, les méthodes de calcul et le choix de regarder le classement sur une année ou l'évolution sur une période, « *changent le diagnostic, tantôt radicalement, tantôt suffisamment pour légitimer une contestation* ».

En dernier ressort, il reste toujours la possibilité d'invoquer une situation locale particulière pour contester tel ou tel calcul, comme l'existence d'un EPE qui perturbe le décompte des effectifs. « *Au final, on observe que les arguments sont réversibles, ce qui permet à l'État de changer son indicateur d'épaule d'un établissement à l'autre ou d'un moment à l'autre des négociations. Puisque les dialogues de gestion sont des tête-à-tête sans traces écrites, il n'y a aucune façon de vérifier que l'action publique est uniforme, juste ou équitable entre les établissements. Il en serait différent avec un modèle d'allocation, ou une*

*conférence de gestion publique, ou encore avec des contrats rendus publics. A défaut, il ne reste qu'un rapport de force entre dirigeants et des décisions discrétionnaires* ».

Julien Gossa conclut à propos des ressources attribuées aux universités que « *La France a la particularité de n'avoir aucun modèle d'allocation des moyens, et ce depuis bientôt 20 ans. Tout ne repose que sur l'historique, et une négociation discrétionnaire, de gré à gré, sans aucune trace écrite officielle pour comprendre les arbitrages. La France a ainsi le même outillage pour répartir les moyens que le Luxembourg, pays qui n'a qu'une seule université* <sup>77</sup> ».

## **5.2. Les ressources en lien avec la contractualisation**

Depuis 2023 est donnée la possibilité aux établissements d'obtenir des crédits supplémentaires au travers des contrats d'objectifs, de moyens et performances trisannuels. Les modalités de ces contrats s'inscrivent dans une perspective de responsabilisation et d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Ils permettent d'apporter un complément de financement fléché - pour une cible affichée à 0,8 % de la subvention pour charges de service public (SCSP) qui représente près de 14 Md€ pour l'ensemble des établissements. - sur des priorités stratégiques partagées<sup>78</sup>. L'enveloppe allouée est versée en trois phases : une avance de 50 % est versée la première année, suivie d'un

<sup>76</sup> Subvention pour charge de service public : quel indicateur pour quelle répartition ? Article de Julien Gossa sur son blog Docs en stock : dans les coulisses de la démocratie universitaire.

<sup>77</sup> Subvention pour charge de service public : quel indicateur pour quelle répartition ? Article de Julien Gossa sur son blog Docs en stock : dans les coulisses de la démocratie universitaire.

<sup>78</sup> Selon l'audit fisch mars 2025 de la Cour des Comptes sur les COMP : à terme, 140 établissements sont concernés par ces contrats, mis en place en trois vagues successives. 36 établissements de la première vague ont signé ces contrats pour un montant de 112,4 M€ sur la période 2023-2025. Les contrats de la deuxième vague sont finalisés, avec une enveloppe de 107,7 M€, mais ils ne sont pas encore signés (38 contrats pour 2024-2026). L'élaboration des contrats de la troisième vague (2025-2027), qui devrait concerner 58 établissements, a débuté en mai 2024.

complément de 30 % la deuxième année et le solde de 20 % la dernière année si l'ensemble des objectifs est atteint.

En pratique, cette cible de 0,8 % est inéquitable car elle induit des biais selon la taille des établissements et au regard de l'assiette de calcul de la subvention pour charges de service public qui n'a pas fait l'objet d'actualisation. Le ministre de l'ESR a lancé le 4 avril 2025 la première phase du déploiement des nouveaux COMP qui ne porteront plus sur 0,8 % mais sur 100 % de la SCSP des universités avec une volonté d'adapter davantage ce dispositif aux réalités locales. Selon le ministre de l'ESR, cette nouvelle génération de contrats doit offrir une plus grande liberté pour se développer, tout en maintenant une vision partagée entre l'État, les universités et les acteurs locaux. Ce « COMP à 100 % » est pour autant critiqué, du fait des risques pouvant en découler (impossibilité de prévoir tous les besoins sur plusieurs années, un financement conditionné à la volonté stratégique et politique du ministère et non plus des établissements, risque sur le financement des missions premières...).

Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) restent à ce jour d'un périmètre restreint au regard de l'ensemble des missions de l'enseignement supérieur. Ils ne remplacent pas les contrats pluriannuels existants, mais viennent les compléter sur des

priorités plus ciblées définies par le ministère : réponse aux besoins en compétences, bien-être étudiant, recherche et innovation, transition écologique<sup>79</sup> et amélioration du pilotage. L'accompagnement des rectorats est prévu, mais les décisions finales relèvent du ministère.

La Cour des comptes appelle à une refonte du système d'allocation des moyens publics, en l'adossant à une politique contractuelle fondée sur la performance. Un rapport de l'IGESR, attendu initialement début 2025 devrait nourrir cette réflexion, en lien avec la volonté ministérielle de simplification des relations entre l'État et les établissements.

Au vu des préconisations de la Cour des comptes et du sens des politiques menées de contractualisation, la notion de performance doit absolument faire l'objet d'un véritable questionnement. Selon les acteurs, leurs contextes et les objectifs qu'ils poursuivent — qu'il s'agisse de répondre aux besoins en insertion professionnelle ou de garantir la formation éclairée de citoyennes et citoyens— les critères varient profondément. Or, cette diversité n'a pas encore fait l'objet d'un débat collectif. Il manque aujourd'hui un espace de discussion et de co-construction d'indicateurs partagés, permettant d'évaluer de manière plus juste et cohérente les actions des établissements.

<sup>79</sup> L'objectif de transition écologique et de développement soutenable (TEDS) est imposé dès la première vague des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) comme indicateur commun. Les établissements doivent notamment garantir que 100 % des étudiants de premier cycle soient sensibilisés à ces enjeux. Cette obligation, bien qu'affichée par la majorité des établissements, mérite d'être évaluée en profondeur, tant dans ses contenus que dans ses effets.

### 5.3. L'essor des ressources provenant de l'apprentissage

L'apprentissage est défini par le Code du travail comme « *une forme d'éducation alternée qui a pour objet de donner à des jeunes travailleurs, ayant satisfait à l'obligation scolaire, une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au répertoire national des certifications professionnelles*<sup>80</sup> ». La loi du 5 septembre 2018 Pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>81</sup> a profondément réformé l'apprentissage pour le rendre plus accessible et attractif pour les jeunes, les entreprises et les établissements de formation. L'apprentissage offre à l'apprenti une formation et une rémunération, tout en présentant une facilité à son insertion professionnelle. L'aide à l'embauche dont bénéficient les entreprises les a fortement encouragées à accueillir des étudiants en apprentissage, même si depuis 2025, le montant de cette aide a été réduit. Il permet aux établissements de formation d'augmenter le nombre d'élèves inscrits et ainsi d'accroître leurs ressources grâce aux « *coûts contrats* ». Ces établissements font aussi des économies sur les dépenses de formation, puisqu'une partie de celle-ci se déroule en entreprise.

Cette réforme s'est accompagnée d'une importante augmentation du soutien financier de la puissance publique. Ainsi, le total des dépenses publiques consacrées à l'apprentissage en 2022 est

aujourd'hui estimé à environ 16,8 milliards d'euros par la Cour des comptes<sup>82</sup>. Sur cette somme, 4,3 milliards d'euros correspondent à l'aide à l'embauche d'apprentis et 10 milliards au financement des « *coûts contrats* » ou « *niveaux de prise en charge* » (NPEC) des contrats d'apprentissage. L'apprentissage apporte désormais des ressources financières importantes aux établissements d'enseignement supérieur qu'ils soient publics ou privés. Malheureusement, il n'est pas actuellement possible d'obtenir des données précises sur la répartition du nombre d'apprenties et d'apprentis selon le secteur public, privé non lucratif et privé lucratif. Pour l'année scolaire 2022-2023, parmi les 576 261 apprentis dans l'enseignement supérieur, près de 52 % relèvent d'organismes gestionnaire privés (soit 297 530 apprentis), près de 6 % des CCI (soit 35 457), près de 38 % d'établissement d'enseignement public (soit 217 913) et enfin un peu plus de 4 % d'autres structures<sup>83</sup>.

Dans leur rapport, les députées Béatrice Descamps et Estelle Folest soulignent que « *l'apprentissage a donc constitué une opportunité majeure pour les grands groupes de l'enseignement supérieur privé* ». Elles insistent sur le fait que le secteur privé lucratif a particulièrement su tirer parti de la réforme de 2018. « *Le modèle économique de certains organismes de formations privés lucratifs paraît reposer en grande partie sur les ressources issues de l'apprentissage. [...] Selon le [réseau Entreprises Éducatives pour l'Emploi (3 E), qui représente douze acteurs importants du secteur,] la prise*

80 Article L. 6211-1 du Code du travail.

81 Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

82 Cour des comptes, Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage, note thématique, juillet 2023.

83 Site Internet de la Direction de l'évaluation, de la perspective et de la performance (DEPP), repères et références statistiques 2024 – RERS 6.01 Les centres de formation d'apprentis : évolution des effectifs.

*en charge de l'apprentissage représente la moitié des recettes réalisées par les entreprises membres du réseau<sup>84</sup> ». Lors de son audition<sup>85</sup>, M. José MILANO, président exécutif du groupe OMNES Éducation, a indiqué que « pour un chiffre d'affaires total atteignant 400 millions d'euros pour l'exercice 2022-2024, 148 millions soit 37 % proviennent du financement des coûts contrats ».*

Ce soutien financier public important devrait avoir pour contrepartie une qualité de la formation, de l'accompagnement des étudiantes et des étudiants dans leur diversité socio-économique et un niveau élevé d'insertion professionnelle. Or ce n'est pas toujours le cas dans l'enseignement supérieur. En effet, une part notable des financements consacrés à l'apprentissage bénéficie aujourd'hui à des étudiants originaires de milieux sociaux favorisés et dont l'accès à l'emploi ne serait pas véritablement entravé, à l'instar de certains élèves en école d'ingénieurs. De façon plus générale, la Cour des comptes exprime des réserves sur le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur : « *les financements publics devraient bénéficier en priorité aux jeunes et aux actifs faiblement qualifiés pour financer des formations permettant d'élever leur niveau de qualification. [...] L'apprentissage présente d'indéniables avantages*

*dans l'enseignement supérieur - en matière de démocratisation, de professionnalisation et de financement -, mais sa valeur ajoutée pour l'accès des jeunes à l'emploi est bien plus importante pour les niveaux de qualification allant du CAP au BTS. Au regard de la situation dégradée des finances publiques, la Cour invite donc à moduler le soutien financier public à l'apprentissage (et non le champ des formations ouvertes à l'apprentissage) au bénéfice des jeunes qui rencontrent le plus de difficultés pour s'insérer durablement sur le marché du travail [...].<sup>86</sup> ». Pour autant, on ne peut pas occulter que l'apprentissage est fortement plébiscité par les étudiants comme « un atout majeur d'insertion » (note CEREQ du 10/12/2024).*

En raison des montants élevés des dépenses d'apprentissage et de leur dynamique à l'augmentation, qui rendent le dispositif difficilement soutenable pour les finances publiques, le ministère du travail a présenté un plan de réforme de son financement entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2025. Outre les baisses<sup>87</sup> des montants des aides à l'apprentissage mises en place début 2025, la réforme repose sur un nouveau modèle de financement plus responsable. Il s'agit d'assurer un meilleur rapport coût/efficacité, sans affecter la dynamique d'apprentissage, par une

84 Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 86.

85 Audition de M. José MILANO, président exécutif du groupe OMNES Éducation, au CESE, le mardi 18 mars 2025.

86 Cour des comptes, *Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage*, note thématique, juillet 2023, page 18.

87 <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23556>

révision des niveaux de prise en charge, des aides aux employeurs, une évaluation renforcée du dispositif<sup>88</sup>. Cette réforme vise à prioriser les financements en fonction des besoins en compétences du marché du travail (en lien avec les branches professionnelles) et à améliorer la soutenabilité financière du système.

#### 5.4. Les ressources propres

##### *a. Des droits d'inscription et de scolarité généralement modiques dans les établissements publics et élevés dans les établissements privés d'enseignement supérieur*

Dans l'enseignement supérieur, les droits d'inscription et de scolarité peuvent aller jusqu'à constituer un critère d'orientation et donc de sélection. De très grandes disparités existent, non seulement d'une formation à l'autre mais aussi au sein d'un même type de cursus. D'une manière générale, la distinction entre les statuts public et privé des établissements se ressent sur le portefeuille.

L'application du principe de gratuité<sup>89</sup> de l'enseignement à l'enseignement supérieur public se traduit dans les universités par des frais d'inscription modiques fixés par l'État pour la préparation des diplômes nationaux. Dans les établissements privés d'enseignement supérieur, les droits d'inscription et de scolarité sont très élevés car au centre de leur modèle économique.

##### *b. Des droits d'inscription différents, dans les établissements publics d'enseignement supérieur, selon qu'ils sont fixés ou non par l'État*

En France, les droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur français sont généralement faibles car l'État prend en charge une partie importante du coût de ces formations. Le coût réel des études y est le même qu'ailleurs dans le monde, soit environ 10 000 € par an. Ainsi, pour l'année universitaire 2024-2025, les droits d'inscription pour un étudiant ou une étudiante française sont fixés<sup>90</sup> à 175 € pour les diplômes nationaux relevant du cycle de licence ; 250 € pour les diplômes nationaux relevant du cycle de master ; 391 € pour le diplôme de doctorat et l'habilitation à diriger des recherches ; 618 € pour le diplôme d'ingénieur dans un établissement sous tutelle du ministère en charge de l'enseignement supérieur<sup>91</sup>. Lorsqu'un étudiant prépare plusieurs diplômes dans un même établissement, il s'acquitte de la première inscription à taux plein et des autres à taux réduit. Après plusieurs années de gel des taux, la rentrée universitaire 2024 marque une hausse des frais d'inscription, indexée sur l'indice national des prix à la consommation hors tabac.

Ces droits d'inscription sont aussi appliqués aux étudiantes et étudiants ressortissant d'un pays de l'Union européenne<sup>92</sup>, de l'Espace Économique Européen ou de la Suisse. Les autres étudiantes et étudiants internationaux, en fonction de leur pays d'origine et de

88 <https://travail-emploi.gouv.fr/reforme-du-financement-de-lapprentissage-dossier-de-presse>

89 Conseil constitutionnel, décision 2019-909 QPC du 19 octobre 2019

90 Les étudiants boursiers sont exonérés des droits d'inscription.

91 À l'exception des cursus débutés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018 dans les Ecoles Centrales de Lille, Lyon, Marseille et Nantes, et à l'École des Mines de Nancy où les droits d'inscription seront de 2 572€.

92 Certains étudiants extra-communautaires payent des droits d'inscription identiques à ceux des étudiants français et communautaires en fonction de leur statut ou du diplôme qu'ils préparent. Il s'agit par exemple des étudiants résidents du Québec.

leur situation peuvent payer des droits différenciés. Ainsi, à la rentrée 2023, sur les 319 900 étudiants étrangers en mobilité internationale inscrits dans l'enseignement supérieur français, 137 800 étudiants extracommunautaires étaient potentiellement concernés par l'application des droits d'inscription majorés<sup>93</sup> par rapport aux droits communautaires, aussi appelés droits différenciés<sup>94</sup>. Parmi eux, 108 100 se trouvent dans leur périmètre d'application direct : 84 600 en sont partiellement exonérés et 13 800 en sont totalement exonérés. En définitive, seuls 9 600 étudiants s'acquittent d'un tarif plein. Les droits d'inscription en France restent relativement bas comparés à d'autres pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, où les coûts peuvent être beaucoup plus élevés, mais recouvrent des frais très différents. Les écoles d'ingénieurs sous tutelle des ministères en charge de la défense (ENSTA Paris Tech, ISAE, Polytechnique etc.), de l'économie (Mines Paris Tech<sup>95</sup>, les écoles de l'Institut Mines Telecom etc.) et de l'agriculture (AgroParisTech, Montpellier Sup Agro etc.) pratiquent des tarifs plus élevés. Il existe également des frais de concours pour accéder aux écoles d'ingénieurs.

Dans un contexte de baisse du financement public des établissements publics d'enseignement supérieur, le débat sur le niveau des frais d'inscription resurgit de façon périodique, alors même que le principe de gratuité de l'enseignement supérieur est garanti par la Constitution. En effet, l'État fait de plus en plus pression pour que ces établissements augmentent leurs ressources propres. Ainsi, les universités proposent désormais des formations et diplômes propres avec des droits d'inscription plus élevés. Pour certains établissements publics, l'argument de créer les conditions pour attirer des étudiants internationaux et de se positionner comme des institutions de premier plan est aussi utilisé. A titre d'exemple, face à des recettes publiques « *de plus en plus volatiles* », M. El Mouhoub Mouhoud, président de l'université Paris Sciences et Lettres (PSL) plaide qu'il faut « *consolider le modèle économique* » et « *aller chercher des ressources propres diversifiées* »<sup>96</sup>. PSL est « *la seule université de France à avoir la moitié de ressources propres*. [...] *Il faut que ces ressources propres soient pérennes* ». Il entend donc mettre en place « *pour les nouvelles formations* », des droits d'inscription « *ajustés aux revenus des parents* » pour « *créer des fonds de redistribution* »<sup>97</sup>.

93 2 850 euros pour une année en cycle de licence et 3 879 euros pour une année en cycle de master.

94 Droits différenciés : profil des étudiants internationaux concernés en 2023-2024, note flash du SIES, n°02 février 2025.

95 Le montant annuel des droits de scolarité en formation d'ingénieurs sous statut d'étudiant et par la formation continue diplômante de l'École nationale supérieure des mines de Paris est fixé à 4 150 euros pour les élèves commençant leur scolarité postérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 2024.

96 Université : PSL prêt à revoir ses droits d'inscription, article des Échos de Mme Marie-Christine Corbier, mardi 21 janvier 2025.

97 PSL accueille 35 % de boursiers dans les formations de premier cycle.

### *c. Des droits d'inscription et de scolarité élevés dans les établissements privés d'enseignement supérieur*

Dans les établissements privés lucratifs et non lucratifs d'enseignement supérieur, les droits d'inscription et de scolarité sont très élevés car ils sont essentiels à la viabilité de leur modèle économique.

Les frais de scolarité sont élevés dans les établissements privés lucratifs d'enseignement supérieur et représentent la part majoritaire de leur budget annuel : pour le groupe Omnes, les frais de scolarité ont représenté environ 60 % du budget annuel des établissements sur la période 2020-2021, pour le groupe Ionis, ils ont représenté 78 % et 45 % pour le réseau des entreprises éducatives : 45 % proviennent des frais de scolarité, 45 % de l'apprentissage et 6 % des restes à charge pour les entreprises<sup>98</sup>. A titre d'exemple, le coût des études d'ingénieurs en école privée peut aller de 3500 à 11000€ par an<sup>99</sup>. En dehors de l'apprentissage et des aides récentes l'accompagnant, les droits d'inscriptions élevés dans les établissements privés d'enseignement supérieur limitent l'accès à l'enseignement supérieur des étudiantes et des étudiants issus de milieux socialement défavorisés. Ils favorisent les étudiants issus de familles aisées et accentuent ainsi les inégalités sociales. Ils peuvent aussi obliger certains étudiants à travailler ou entraîner un endettement important pour certains de leurs étudiantes et étudiants. Cet endettement peut avoir des conséquences négatives sur leur avenir financier.

En principe, les établissements privés n'entrent pas dans le champ de compétence du médiateur de l'Éducation

et de l'enseignement supérieur, dès lors que l'application de stipulations contractuelles est en cause, a fortiori s'il s'agit de l'enseignement supérieur qui jouit d'une autonomie pédagogique et scientifique. Les dispositions du Code de l'éducation instituant le médiateur sont claires : il reçoit les réclamations relatives au fonctionnement du service public de l'éducation et de l'enseignement supérieur (article L. 23-10-1). Néanmoins, le réseau des médiateurs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur a toujours reçu un nombre relativement important de saisines de la part d'étudiantes et d'étudiants inscrits dans des établissements privés, qui font appel à eux pour connaître et faire respecter leurs droits. Les médiateurs veillent donc systématiquement à leur apporter une réponse, le plus souvent en délivrant des conseils ou en les guidant vers les médiateurs de la consommation compétents. Dans son rapport de 2022<sup>100</sup>, la médiatrice note qu'une « *part des réclamations reçues concerne des demandes de remboursement de frais d'inscription et de scolarité. Même si les médiateurs invitent les étudiants à s'adresser en priorité à un médiateur de la consommation, il n'est pas rare qu'ils cherchent à régler le différend dans un esprit d'efficacité et de dialogue en contactant directement les établissements, par exemple dans les cas où des étudiants gravement malades n'auraient pas pu bénéficier de leur formation, pourtant déjà payée. Ces demandes de remboursement peuvent survenir, en outre, lorsque des conflits se cristallisent sur la nature du diplôme, à l'image d'étudiants ayant compris tardivement que le mastère poursuivi*

98 Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 50.

99 <https://www.letudiant.fr/etudes/ecole-ingenieur/quel-est-le-cout-des-etudes-en-ecole-d-ingenieurs.html>

100 Rapport de la médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur 2022, page 48 et 57.

*n'est pas un diplôme national de master, qu'ils ont pour toile de fond un refus d'octroi du visa nécessaire au suivi de la formation en France ou bien encore que les résultats d'examens et les modalités – payantes – de redoublement sont contestées ».*

La médiatrice constate également que le recours à un médiateur de la consommation n'est pas toujours possible. En effet, les professionnels ont certes l'obligation d'adhérer à un dispositif de médiation de la consommation en vue de la résolution amiable de tout litige éventuel et d'en informer leurs clientes et clients. Pour y répondre, ils doivent choisir un médiateur parmi ceux inscrits sur la liste des médiateurs prévue à l'article L. 615-1 du Code de la consommation et adhérer à son dispositif de médiation de la consommation après s'être assurés que les modalités de cette adhésion et son coût correspondent aux besoins de leur entreprise. Conformément aux articles L. 616-1 et R. 616-1<sup>101</sup> du même code, ils doivent communiquer au consommateur les coordonnées du ou des médiateurs compétents dont ils relèvent et les faire également figurer sur leur site web. Ces obligations figurent au nombre des obligations générales d'information pré-contractuelles définies dès l'entrée du Code de la consommation<sup>102</sup> (articles L. 111-1 et

R. 111-1). Mais comme le souligne la médiatrice « *cette obligation [n'est pas] toujours respectée, certains contrats [...] se bornant à mentionner le « médiateur de la consommation » comme médiateur compétent, sans procéder au conventionnement ou à l'adhésion à un dispositif déterminé de médiation, ou sans avoir de médiateur interne (ce qui est également une possibilité) ».* La médiatrice recommande de « *Rappeler à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur privés l'obligation faite par le Code de la consommation de mentionner sur leur site et dans les contrats les coordonnées d'un médiateur dédié ».*

#### *d. De faibles ressources provenant de la formation continue / formation tout au long de la vie*

Le retour aux études en France est possible via les fonds de formation professionnelle et les dispositifs de la formation professionnelle continue des salariés et des demandeurs d'emploi. Depuis plusieurs décennies, la formation continue des adultes fait partie des missions de l'enseignement supérieur français. Elle est encadrée par le Code de l'éducation et le Code du travail, à cheval entre service public d'éducation et offre sur un marché concurrentiel<sup>103</sup>. La formation continue supérieure permet de renforcer l'employabilité

<sup>101</sup> Article R. 616-1 du Code de la consommation : « En application de l'article L. 616-1, le professionnel communique au consommateur les coordonnées du ou des médiateurs de la consommation dont il relève, en inscrivant ces informations de manière visible et lisible sur son site internet, sur ses conditions générales de vente ou de service, sur ses bons de commande ou, en l'absence de tels supports, par tout autre moyen approprié. Il y mentionne également l'adresse du site internet du ou de ces médiateurs. »

<sup>102</sup> Articles L. 111-1 et R. 111-1 du Code de la consommation.

<sup>103</sup> « Les universités françaises et la formation continue : 1968-2002 » - DENANTES Jacques (2006).

des personnes menacées dans leur emploi, pour favoriser les évolutions professionnelles, les reconversions. Cette modalité de formation permet aussi des évolutions professionnelles, par la VAE ou l'acquisition de nouveaux diplômes de l'enseignement supérieur. Elle concerne enfin des personnes qui souhaitent entamer une formation universitaire.

La place des établissements d'enseignement supérieur (sous tutelle du MESR) dans la formation continue reste extrêmement faible et la validation des acquis de l'expérience est une démarche encore peu répandue. En 2021, la formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur a généré un chiffre d'affaires de 472 millions d'euros. Ce sont 324 000 stagiaires des universités, du Cnam et des écoles sous tutelle du MESR qui ont été accueillis et auxquels plus de 102 000 diplômes ont été délivrés. On compte 2 700 bénéficiaires de VAE pour tout ou partie d'un diplôme de l'enseignement supérieur, le plus souvent des actifs occupés, presque tous salariés, et pour deux tiers d'entre eux en entreprise. La licence professionnelle et le master sont les diplômes les plus obtenus en VAE, avec respectivement 30 % et 23 % de bénéficiaires<sup>104</sup>.

#### *e. Le solde de la taxe d'apprentissage*

La taxe d'apprentissage est la contribution, versée chaque année par les entreprises qui vise à favoriser l'égal accès à l'apprentissage et à contribuer au financement d'actions de développement de l'apprentissage. Elle comporte deux parties : la part principale qui vise à financer l'apprentissage et le

solde qui permet d'aider financièrement les établissements à développer les compétences de demain et soutenir l'insertion professionnelle.

Le solde d'apprentissage s'élève à 13 % du montant total de cette taxe, soit 0,09 % de la masse salariale assujettie. Les employeurs peuvent s'acquitter du solde de la taxe d'apprentissage de deux manières. D'une part, ils peuvent financer le développement de formations initiales technologiques et professionnelles et l'insertion professionnelle auprès d'établissements habilités sur une plateforme spécifique SOLTéA. D'autre part, ils peuvent encore assurer directement le versement en nature, de subventions sous la forme d'équipements ou de matériels aux centres de formation d'apprentis<sup>105</sup>.

2023 est la première année d'utilisation de la plateforme numérique SOLTéA, dédiée aux entreprises et aux établissements bénéficiaires. Elle a permis la collecte de 466,5 millions d'euros.

#### **5.5. Les financements des collectivités territoriales**

Si la compétence juridique en matière d'enseignement supérieur relève pour l'essentiel de l'État, les collectivités territoriales interviennent également sur ce champ des politiques publiques, qu'il s'agisse des régions, qui ont un rôle de chef de file auprès des autres collectivités, ou des communes (ou leurs EPCI) au nom de la clause générale de compétence. Sauf quelques-uns réellement impliqués, les départements sont plus en retrait sur le dossier de l'enseignement supérieur<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Etat de l'enseignement supérieur en 2024.

<sup>105</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/solde-de-la-taxe-dapprentissage-realiser-sa-repartition-sur-la-plateforme-soltea>.

<sup>106</sup> Les départements peuvent cependant élaborer des schémas d'enseignement supérieur et de recherche et des schémas de développement universitaire départementaux (cf. article L. 214-2 du code de l'éducation).

L'outil principal de planification et de concertation entre les collectivités d'un même territoire est le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), dont est responsable la région<sup>107</sup>. De manière générale, ces outils sont, à ce stade, principalement destinés à l'offre de formation publique.

En 2022, la part des collectivités territoriales dans le financement de la dépense intérieure d'éducation dans l'enseignement supérieur est quasiment stable à 7,9 %, après un repli de presque deux points entre 2019 et 2020, à la suite de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui a transféré le financement de l'apprentissage des régions vers les organismes professionnels.

Entre 2020 et 2023, les collectivités territoriales ont consacré en moyenne 1,4 milliard d'euros par an à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR). Ces financements se répartissent entre la recherche et le transfert de technologie (R&T, 52 %) et l'enseignement supérieur et la vie étudiante (ES&VE, 48 %)<sup>108</sup>. Les financements R&T soutiennent l'innovation, la valorisation des résultats de la recherche et la culture scientifique. Ceux liés à l'ES&VE concernent les formations, la vie étudiante et la promotion de l'enseignement supérieur.

Les conseils régionaux jouent un rôle central dans ces financements : ils représentent 58 % des contributions à l'ES&VE et 73 % à la R&T. Les communes et intercommunalités interviennent davantage dans l'ES&VE (31 %) que dans la R&T (22 %).

Près d'un quart des financements a transité par les contrats de plan État-région (CPER), qui organisent le soutien à des projets structurants en lien avec les collectivités, l'État et d'autres co-financiers.

Concernant l'ES&VE, près de la moitié des dépenses des collectivités (47 %) porte sur l'immobilier. Le reste concerne les aides aux étudiants (28,6 %), le fonctionnement des établissements (18,5 %) et les équipements (4,3 %).

Un exemple emblématique : la rénovation de la bibliothèque universitaire des sciences humaines et sociales à l'Université de Lille. Ce bâtiment, datant de 1974<sup>109</sup>, nécessitait une mise aux normes et une modernisation. Après un long processus entamé en 2009, les financements ont été réunis en 2020, avec un total de 44,4 M€ (État, Région Hauts-de-France, Métropole européenne de Lille). Le projet vise une transition environnementale ambitieuse : réduction de 60 % de la consommation énergétique et limitation de l'empreinte carbone grâce à une restructuration plutôt

<sup>107</sup> Certaines régions ont également mis en place, sans que cela ne soit obligatoire à ce stade, une conférence régionale de la recherche, de l'enseignement supérieur et du transfert de technologie, en vue d'identifier, et d'éviter si possible, les situations désordonnées de concurrence, mais aussi les zones « blanches ».

<sup>108</sup> Le financement de la recherche et de l'enseignement supérieur par les collectivités territoriales entre 2020 et 2023, Note Flash du SIES, n°7 avril 2024, Felix Bérout, MESR-SIES.

<sup>109</sup> La future bibliothèque universitaire sciences humaines et sociales. Découvrir le projet lauréat. Conférence de presse 28 juin 2023.

qu'une reconstruction, avec recours à des matériaux recyclés ou recyclables.

### 5.6. Les appels à projets régionaux, nationaux et européens

Au-delà des financements publics habituels et réguliers, le soutien financier de l'Etat aux établissements d'enseignement supérieur s'est scindé en plusieurs dispositifs dans le cadre d'appels à projets permettant aux universités de bénéficier de financements ponctuels limités dans le temps pour encourager des initiatives spécifiques.

En effet, différents programmes (Plan campus<sup>110</sup> soit 5 milliards en 2007, Programmes d'investissements d'avenir à partir de 2010, Ecole universitaires de recherche, Equipex, Labex, SFRI...) fonctionnant par appel à projets (AAP) et de mise en concurrence ont permis d'allouer de nombreux moyens aux établissements d'enseignement supérieur. Plusieurs financements d'investissement de l'Etat à travers le déploiement du plan France 2030 en lien avec l'ESR. France 2030 mobilise 54 milliards d'euros pour transformer durablement des secteurs clefs de l'économie (énergie, hydrogène, automobile, aéronautique ou encore espace) par l'innovation technologique et l'industrialisation. Ces objectifs s'appuient sur un certain nombre leviers notamment soutenir l'émergence de talent en construisant les formations de

demain et s'appuyer sur l'écosystème de l'enseignement supérieur de recherche et de l'innovation. Les programmes d'investissement d'avenir (PIA) 1, 2 et 3 reposent, sauf exception, sur des appels à projets compétitifs, retenus par un jury international, basés sur l'excellence, l'innovation et les relations avec les partenaires socio-économiques.

Lors de son audition<sup>111</sup>, Mme Christine Musselin explique qu'en « 2009-2010, de très gros appels sont lancés, en particulier l'appel à IDEX (Initiatives d'excellence). L'idée est d'identifier une dizaine d'établissements qui vont devenir des championnes internationales et sur lesquels nous allons concentrer beaucoup de moyens ». Les I-SITE (Initiative-Science-Innovation-Territoires-Economie), sont des universités qui valorisent des atouts scientifiques thématiques plus concentrés, distinctifs, reconnus sur le plan international, et qui en font un levier d'entraînement et un point d'appui de leur stratégie de développement et de partenariat avec le monde économique. Dans certains cas, les PIA sont conditionnés aux regroupements entre les universités et à leur maintien.

L'ambition du SGPI<sup>112</sup> qui a pour mission de suivre et d'assurer la cohérence des financements de l'État sur l'enseignement supérieur dans le cadre de France 2030 n'est pas d'imposer les transformations

<sup>110</sup> L'Opération Campus est un programme en faveur de l'immobilier universitaire qui a débuté en 2007. Un appel à projets a été lancé par le ministère chargé de l'enseignement supérieur en 2008, avec pour objectif de sélectionner dix projets répondant à quatre critères : faire preuve d'une ambition pédagogique et scientifique au niveau des standards internationaux, mettre en évidence l'urgence de la situation immobilière et la capacité à optimiser le patrimoine immobilier, développer une vie de campus et démontrer le caractère innovant et structurant du projet pour le territoire.

<sup>111</sup> Mme Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

<sup>112</sup> Audition du SGPI le 15 avril 2025- Le SGPI a pour mission de suivre et d'assurer la cohérence des financements de l'État sur l'enseignement supérieur, l'éducation et la recherche. Les établissements d'enseignement supérieurs décident ou non de répondre aux appels à projet afin de conserver leur ligne directrice.

mais d'inciter les établissements d'enseignement supérieur de susciter ces appels à projet (AAP) et de les accompagner sur une durée déterminée. En pratique la mise en place de l'AAP est coconstruit avec l'université sachant qu'une équipe est chargée de l'évaluation et du suivi des projets pour savoir comment les projets se déploient ou pas. Certains établissements supérieurs ont structuré, au sein de leur administration, des cellules pour répondre à des appels à projets avec des interlocuteurs dédiés à l'ingénierie de projets tant sur les projets nationaux, qu'europeens ou internationaux.

Au niveau européen, de nombreux financements sont mobilisés en France et irriguent notamment la recherche française qui bénéficie de moyens additionnels dans des domaines comme la santé, le numérique (dont l'intelligence artificielle), l'énergie ou l'espace. Le soutien à la recherche occupe en effet une place importante dans la stratégie de l'Union européenne qui a mis en place des programmes pluriannuels de financement de la recherche.

Ces différents appels à projets créent et accentuent les différences de modèles financiers entre établissements avec leur incertitude compte tenu de l'absence de pérennité des financements dédiés. Par exemple, la pérennisation des financements extrabudgétaires des projets structurants de prévention de l'échec en premier cycle est questionnée lorsqu'elle est financée par appels à projets. Cela peut aussi avoir un impact d'autant plus négatif quand ces financements touchent à la rénovation bâtementaire et la rénovation énergétique. Il apparaît de plus en plus compliqué pour les

établissements les moins bien dotés de se projeter dans cet exercice et d'engager les travaux pourtant nécessaires.

Les appels à projets créent une forte différenciation entre les établissements en capacité de répondre aux appels à projet et les autres. La candidature à des appels à projets nécessite à la fois une connaissance des dispositifs, la capacité à supporter une charge administrative et financière non négligeable ce qui peut décourager certains établissements ou chercheurs à répondre aux appels à projets. Ces financements accentuent la différenciation que l'on peut observer entre établissements et qui résulte, notamment, de la stratégie d'implantation sur le territoire universitaire français des organismes de recherche. La Cour des comptes constate en effet que les financements versés depuis 10 ans dans le cadre des investissements d'avenir ont profondément accentué la dynamique des disparités territoriales universitaires. La mise en compétition des universités crée des fractures structurelles entre celles-ci et possiblement une rupture d'égalité d'enseignement. Cette différenciation doit être régulée pour éviter un système universitaire à deux vitesses.

Lors des entretiens avec les représentants des personnels de l'Université de Bourgogne Europe, ceux-ci ont rappelé la complexité des appels à projets et des moyens tant humains que financiers qu'il faut y consacrer pour y répondre. Ils ont aussi insisté sur la périodicité de certains appels à projet qui apportent des financements à des projets de courte durée

(3-5 ans) entraînant l'instabilité des équipes scientifiques ou pédagogiques dédiées qui ne peuvent dans la plupart des cas qu'être des vacataires ou des contractuels. Concernant le Plan France 2030 qui est un PIA pour la France de demain, France Universités explique « *On ne peut que se réjouir que l'État débloque des fonds pour l'innovation dans nos établissements. Mais cela ne peut compenser le sous-investissement chronique que subissent nos établissements* ».

### 5.7. Autres ressources possibles

Les établissements d'enseignement supérieur peuvent également obtenir des ressources financières en recourant au mécénat, à des fondations, à des partenariats, en créant des chaires et en recevant des dons. Ainsi certaines universités reçoivent des financements privés de la part de fondations. Mais il n'existe pas actuellement de données qui mesurent les financements que les universités obtiennent de leur fondation, quand elles en ont une.

De même, certains établissements d'enseignement supérieur mènent une politique de valorisation de leur patrimoine immobilier quand son état le permet. Créés dans le cadre de la loi dite « 3DS » (Différenciation, Décentralisation, Déconcentration) du 21 février 2022, les Sociétés universitaires locales immobilières (SULI) se présentent comme des sociétés créées conjointement par des collectivités territoriales et des universités, avec pour objectif la gestion et la valorisation du patrimoine universitaire.

## 6. Les principales dépenses

Tous financeurs confondus, les dépenses de personnel représentent 65,8 % de la dépense pour les établissements publics et privés de l'enseignement supérieur en 2022, avec 39,0 % pour les enseignants et 26,8 % pour les non enseignants. Les dépenses d'investissement représentent 10 % des dépenses totales tandis que les dépenses de fonctionnement en représentent 24 %<sup>113</sup>. C'est ce que corrobore M. Jean CHARROIN<sup>114</sup> lors de son audition : « *Quant aux coûts, puisque j'attaque maintenant la colonne des coûts, globalement, 60 % de nos coûts sont constitués par la masse salariale, 20 % pour l'immobilier, 20 % pour les frais généraux, les moyens pédagogiques, afin d'avoir un ensemble à l'équilibre. La masse salariale reste un élément structurel important avec, entre autres, des enjeux d'accréditation, de reconnaissance et d'engagement contractuel avec les pouvoirs publics* ». Il a également précisé que tous les établissements d'enseignement supérieur ne font pas face aux mêmes niveaux de dépenses : « *En effet, dans l'offre de formation générale, ce sont encore les écoles d'ingénieurs qui forment aux arts et métiers, au génie civil, au génie climatique. Ce sont des formations qui coûtent cher, pour lesquelles il faut investir dans du matériel, dans des bâtiments. [...] C'est vraiment un point à souligner : une école d'ingénieurs coûte cher* ». Enfin, lors de son audition Laurent Batsch<sup>115</sup> a attiré l'attention sur l'importance qu'avaient prises les dépenses de communication et

113 L'état de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France, édition 2024, pages 10 et 11.

114 Audition de M. Jean CHARROIN, directeur général de l'ESSCA, vice-président de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC), au CESE le mardi 18 mars 2025.

115 Audition au CESE de M. Laurent BATSCHE, ancien Président de Paris Dauphine, professeur émérite, auteur de l'ouvrage « L'enseignement supérieur privé en France » (Fondation de l'innovation politique – juin 2023), mardi 18 février 2025.

de marketing y compris via la participation aux nombreux salons d'orientation « *une entreprise d'éducation a trois centres de coûts principaux : L'immobilier : elle peut investir ou louer, mais ce n'est pas donné, car c'est en centre-ville ; le personnel qui est payé en salaire et en honoraire, c'est pourquoi il est compliqué d'évaluer le poids du personnel et le marketing, à savoir la conquête du client. Ce n'est pas l'apanage du lucratif* ». Les établissements de l'enseignement supérieur, par leur nombre et par leur taille, occupent une place importante dans la mise en œuvre de l'objectif de neutralité carbone de la France à l'horizon 2050<sup>116</sup>. La rénovation énergétique des bâtiments de l'enseignement supérieur répond à un triple objectif : lutter contre le changement climatique, diminuer les frais de chauffage, et améliorer la qualité de vie et d'études des étudiantes et étudiants et des personnels. Cette rénovation nécessite d'inscrire dans la durée des investissements susceptibles d'avoir un impact sur l'équilibre budgétaire des établissements. L'irrégularité des moyens consacrés aux universités dans le temps est un obstacle à la mise en œuvre de stratégies immobilières s'inscrivant dans la durée.

## **7. Une grande diversité de modes de financement dans l'enseignement supérieur**

Lors de son audition<sup>117</sup>, Laurent Batsch a souligné, selon lui, que l'on pouvait considérer que l'éducation fonctionne bien en marché, en particulier l'enseignement supérieur. Il existe une offre et une demande pour les services et produits éducatifs. Mais il a précisé que ce n'était pas « *un marché comme un autre ; c'est un marché qui est en deçà des standards d'un marché contemporain, un marché où les offreurs peuvent raconter absolument n'importe quoi, sans jamais faire l'objet d'aucune sanction ni d'aucun recours. Le marketing est très agressif, l'information très lacunaire* ». Sur ce marché, certains « clients », jeunes étudiantes ou étudiants et leurs familles peuvent facilement être piégés par des offres alléchantes, faute de disposer de suffisamment de temps, de repères et de points de comparaison pour les évaluer correctement ou de recours efficaces pour faire valoir ultérieurement leurs droits en particulier de rétractation.

<sup>116</sup> En France, le bâtiment est le deuxième secteur le plus émetteur de gaz à effet de serre. Il représente à lui seul 27 % des émissions de CO<sub>2</sub> et près de 45 % de la consommation d'énergie finale.

<sup>117</sup> Audition de M. Laurent Batsch au CESE, le 18 février 2025. M. Laurent Batsch est ancien Président de Paris Dauphine, professeur émérite et l'auteur de l'ouvrage « L'enseignement supérieur privé en France » (Fondation de l'innovation politique – juin 2023) ».

### **7.1. Le mode de financement des établissements publics d'enseignement supérieur**

En France, la structure économique de la grande majorité des établissements publics d'enseignement supérieur repose essentiellement sur des dotations publiques avec le versement, par l'État, de la subvention de charge pour service public (SCSP). C'est particulièrement le cas pour les universités pour lesquelles la SCSP représente entre 60 et 85 % des recettes selon les universités<sup>118</sup>. D'autres ressources existent mais sont de moindre importance comme les frais d'inscription ou encore les financements limités dans le temps comme ceux obtenus en répondant à des appels à projet.

Dans un contexte de déficit budgétaire et d'absence de volonté politique d'investissement massif en faveur de l'enseignement supérieur, quels que soient les gouvernements depuis la présidence de Nicolas Sarkozy, cette dépendance à la ressource publique aboutit à un sous-financement chronique des universités. Ce sous-financement est devenu critique depuis 2022 : 21 universités en déficit en 2022, 27 en 2023 et potentiellement 58 sur 70 en 2024. Il limite leur autonomie financière et les rend vulnérables. Il entrave leur volonté de respecter les principes fondamentaux de gestion des services publics : qualité, continuité, adaptabilité ou égalité d'accès... Faute de visibilité financière, certaines universités doivent souvent mener d'importantes cures d'austérité pour maintenir à flot leurs activités.

Faute d'un financement suffisant, l'enseignement supérieur public a été dans l'incapacité d'absorber un public étudiant toujours plus nombreux et hétérogène dans ses besoins, ses attentes, son niveau scolaire... Cette incapacité a été l'un des ressorts de l'essor du secteur privé et plus particulièrement du secteur privé lucratif. Relevons tout de même que, sur la période 2007 – 2023, sur les 800 000 étudiants supplémentaires les universités en ont accueilli 360 000 (+ 25 %), soit l'équivalent de 15 universités sans en construire une nouvelle, et sans recruter les 36 000 agents pour les encadrer, dont les 18 000 enseignants-chercheurs qui auraient permis de maintenir le taux d'encadrement. Sur cette période, les établissements d'enseignement supérieur publics ont perdu des emplois d'enseignants et d'enseignants-chercheurs, titulaires et contractuels inclus. Les efforts d'adaptation et de productivité ont donc été considérables<sup>119</sup>.

### **7.2. Les modes de financement des établissements privés non lucratifs d'enseignement supérieur**

La structure économique des établissements d'enseignement supérieur privés qu'ils soient non lucratifs ou lucratifs reposent essentiellement sur la perception de frais de scolarité élevés et des ressources financières en lien avec l'apprentissage. Toutefois comme le soulignent les députées Béatrice Descamps et Estelle Folest dans leur rapport d'information, la perception de ces frais de scolarité et la réalisation de bénéfices ne sont pas des éléments

<sup>118</sup> Une mission sur le modèle économique des universités, commune aux inspections générales de l'éducation (IGESR) et des finances (IGF) est toujours en cours.

<sup>119</sup> <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/les-effectifs-etudiants-dans-le-superieur-en-2022-2023-94131>

discriminants permettant de distinguer lucratif et non lucratif.  
 « Le critère de distinction le plus facilement identifiable demeure le statut juridique de l'établissement. C'est en effet le statut qui détermine la capacité juridique d'une école à décider de la finalité des bénéfices qu'elle dégage. [...] Ainsi les sociétés commerciales, à but lucratif, décident librement de la destination de leurs bénéfices. A l'inverse, les organismes dits à but non lucratif, qu'il s'agisse des associations « loi 1901 » ou des établissements consulaires [...] n'ont pas pour objectif premier de dégager des profits et sont soumis à des règles contraignantes pour la destination de ces derniers »<sup>120</sup>.  
 Pour un établissement privé d'enseignement supérieur, le choix de son statut juridique est donc primordial. Ce statut est mis au service d'un modèle économique visant à produire des bénéfices et d'en faciliter l'utilisation : redistribution sous forme de bénéfices, réinvestissement dans l'établissement, politique d'acquisition... Néanmoins, le cadre juridique de l'enseignement supérieur privé est complexe et marqué par une pluralité de statuts parfois imbriqués.

*a. Le mode de financement des établissements d'enseignement supérieur privés associatifs : un modèle fragilisé qui n'a pas pour objectif de réaliser des bénéfices*

Les établissements d'enseignement supérieur privés associatifs sont réputés à but non lucratif. Le statut associatif est actuellement la forme juridique la plus répandue dans le secteur de l'enseignement supérieur privé. « Selon les données du SIES, plus de la moitié des acteurs de l'enseignement supérieur privé relèvent d'un format associatif [...]. Ce modèle est largement prédominant dans le grandes écoles de commerce et d'ingénieurs y compris pour les écoles consulaires : 34 écoles sur une cinquantaine d'écoles privées d'ingénieurs, une vingtaine d'écoles de commerce sur la trentaine d'écoles privées membres de la Conférence des directeurs des écoles française de management (CDEFM), 65 écoles sur plus de 80 écoles privées membres de la Conférence des grandes écoles (CGE) et une trentaine d'écoles sur la quarantaine d'écoles privées membres de l'Union des grandes écoles indépendantes (UGE) »<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 30.

<sup>121</sup> Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 32.

Une association doit remplir un certain nombre de critères qui déterminent effectivement son caractère non lucratif : une gestion désintéressée notamment. Si elle se livre à une activité concurrentielle, elle doit l'exercer dans des conditions différentes de celles des entreprises commerciales. Cette situation n'exclut pas de faire des bénéfices mais la finalité de l'activité ne doit pas être guidée par le profit. En conséquence, les profits dégagés doivent être obligatoirement réinvestis dans l'établissement, au bénéfice des activités éducatives.

Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, en particulier avec l'arrivée de sociétés commerciales, qui requiert parfois des investissements lourds aussi bien en termes de personnel, d'équipements, de locaux ou encore de communication, des établissements d'enseignement privés associatifs peuvent être tentés de changer de statut juridique. En effet, le statut associatif peut leur apparaître trop contraignant ou inadapté. Des établissements d'enseignement supérieur privés associatifs peuvent aussi entretenir des relations commerciales (location de locaux, prestations informatiques, etc.) avec d'autres établissements commerciaux d'un même groupe qui

peuvent jeter un doute sur leur gestion désintéressée.

### *b. Les modes de financement des écoles consulaires*

Les établissements d'enseignement supérieur consulaires sont rattachés juridiquement et financièrement, à des degrés divers, aux chambres de commerce et d'industrie (CCI)<sup>122</sup>. Ces dernières sont des établissements publics administrativement rattachés au ministère en charge de l'économie, du commerce et de l'industrie<sup>123</sup> et investis d'une mission de service public et d'intérêt général<sup>124</sup>. Certains établissements d'enseignement supérieur consulaires (l'essentiel des écoles de gestion et de commerce) sont sans statut juridique propre, sorte de régie directe des CCI. D'autres relèvent du privé non lucratif car ils sont dotés d'un statut associatif. C'est le cas d'une grande partie des écoles supérieures de commerce et des écoles d'ingénieurs<sup>125</sup>. Certains établissements sous statut associatif sont mêmes des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG)<sup>126</sup>. Enfin, certains établissements d'enseignement supérieur consulaires ont le statut de sociétés anonymes d'enseignement supérieur consulaires (SA EESC ou

<sup>122</sup> Article L. 711-4 du Code du commerce : les CCI « peuvent, seules ou en collaboration avec d'autres partenaires [...] créer et gérer des établissements de formation initiale et continue dans les conditions prévues par les articles L. 443-1 et L. 753-1 du Code de l'Éducation pour la formation initiale [...] ». Voir aussi l'article L. 711-9 du même Code pour les CCI de région.

<sup>123</sup> Article L. 710-1 du Code du commerce : « CCI France, les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les groupements inter-consulaires sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des dirigeants d'entreprises élus ».

<sup>124</sup> Article L. 710-1 du Code du commerce : « Le réseau et, en son sein, chaque établissement contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant [...] toute mission de service public et toute mission d'intérêt général directement utiles à l'accomplissement de ses missions [...] ».

<sup>125</sup> Certaines écoles ont été fondées sous ce statut (EDHEC, ESSEC, ESC Rennes, etc.) tandis que d'autres l'ont adopté dans les années 1970-90 (EM Lyon, Audencia Nantes) ou plus tardivement (EM Normandie, en 2007 ; Rouen Business School 2008 ; Reims Management School, ESC Troyes en 2011 ; Montpellier Business School, ESC Dijon, Kedge en 2013).

<sup>126</sup> Brest Business school, ISMANS, CESI, 3iL Ingénieurs, EM Normandie, ESIGELEC, ESSEC, KEDGE BS, Ecole de design Nantes Atlantique, Montpellier Business School, SKEMA, UniLaSalle Amiens

EESC)<sup>127</sup>. Ces établissements<sup>128</sup> sont régis par les dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes avec certaines adaptations. A ce titre, ils peuvent recourir à l'actionnariat privé, en ouvrant leur capital, ce que ne permet pas le statut associatif. « *Cependant, l'actionnariat est contraint et n'offre pas une totale liberté aux actionnaires, ce qui rapproche les EESC des organismes à but non lucratif* »<sup>129</sup>. Toutefois, comme l'a souligné Laurent Batsch lors de son audition<sup>130</sup>, « *il y a une petite tendance à l'ouverture du capital. L'EM Lyon a été réinvesti par Galileo. SKEMA et la Burgundy School of Business se posent la question. L'ISN Business School de Nancy s'est ouverte à Jeux et Éducation. Cette dynamique d'ouverture du capital ne veut pas forcément dire une dilution de la majorité de la CCI* ».

### 7.3. Le mode de financement des établissements privés lucratifs d'enseignement supérieur : un modèle peu contrôlé

En France, le secteur du privé lucratif est composé d'une quarantaine de groupes de tailles très différentes<sup>131</sup> et de petites entreprises indépendantes bénéficiant d'une forte implantation locale. Un peu plus du tiers<sup>132</sup> des établissements d'enseignement supérieur privés relèvent d'un statut de société commerciale<sup>133</sup> et peuvent donc être qualifiés de lucratifs. Ils sont inscrits au registre du commerce et des sociétés. Ces sociétés ont la capacité de lever des fonds via l'actionnariat et de valoriser leur capital foncier. Ils disposent de marges de manœuvre en matière de recrutement et de partenariat et d'une plus grande flexibilité dans la gestion quotidienne de leurs activités. Ils ont également

127 Ce nouveau statut juridique a été créé par la loi dite Mandon n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

128 Des écoles d'ingénieurs : École des métiers du Grand Paris – CCI Paris Île-de-France Éducation ; École supérieure de la production de la mode et du luxe – CCI Paris Île-de-France Éducation ; EESC Institut méditerranéen d'étude et de recherche en informatique et robotique (IMERIR) – CCIT des Pyrénées-Orientales ; EESC IN&MA ; ESIEE – CCI Paris Île-de-France Éducation ; ESTIA ; GOBELINS – CCI Paris Île-de-France Éducation. Des écoles de management : Audencia Business School ; École supérieure de commerce de Dijon-Bourgogne ; École supérieure de vente et de management – CCI Paris Île-de-France Éducation ; EGC Centre Est ; EESC NEOMA Business School ; ESCP Europe ; Grenoble École de Management ; HEC Paris ; Toulouse Business School. D'autres écoles : École supérieure de design des Landes ; établissement d'enseignement supérieur consulaire Business Campus Aveyron ; établissement d'enseignement supérieur consulaire Skillfor ; Ferrandi – CCI Paris Île-de-France Éducation. Source : <https://www.entreprises.gouv.fr/espace-entreprises/s-informer-sur-la-reglementation/les-etablissements-denseignement-superieur>

129 Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 35.

130 Audition de M. Laurent Batsch au CESE, le 18 février 2025. M. Laurent Batsch est ancien Président de Paris Dauphine, professeur émérite et l'auteur de l'ouvrage « L'enseignement supérieur privé en France » (Fondation de l'innovation politique – juin 2023) ».

131 Galiléo, Éduservice, Omnes, Ionis, AD Éducation...

132 Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 30.

133 Les sociétés anonymes et les sociétés anonymes simplifiées sont le modèle actionnarial le plus fréquent dans le secteur de l'enseignement supérieur privé lucratif. Il existe aussi des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés par actions simplifiées unipersonnelles et des sociétés en commandite par actions.

une capacité d'endettement. Les grands groupes mutualisent leurs fonctions support<sup>134</sup> et centralisent leur gestion financière.

Les établissements privés lucratifs d'enseignement supérieur se financent aussi via les frais de scolarité qu'ils perçoivent et bénéficient, depuis 2018, des fonds publics de l'apprentissage. A titre d'exemple, pour le groupe Omnes, les frais de scolarité ont représenté environ 60 % du budget annuel des établissements sur la période 2020-2021 tandis que les financements publics de l'apprentissage ont atteint 37 % et les restes à charge pour les entreprises (environ 3 %). Les frais de scolarité couvriraient 78 % des ressources du groupe Ionis. La répartition des financements serait la suivante pour le réseau des entreprises éducatives : 45 % proviennent des frais de scolarité, 45 % de l'apprentissage et 6 % des restes à charge pour les entreprises<sup>135</sup>.

En raison de leur nature commerciale, ces établissements sont assujettis aux règles de droit commercial. Des données sur le modèle économique, les profils (origine sociale, types de bac, sexe, âge...) et le nombre d'étudiants sont disponibles même s'ils sont encore trop disparates. Il faut encourager ces établissements à consolider leurs données et à les diffuser pour permettre le développement de travaux scientifiques à ce sujet.

Lors de son audition, Laurent Batsch a noté que pour les établissements d'enseignements privés lucratifs « deux stratégies d'investissement se dessinent. La première consiste à

*pousser la croissance du groupe en ouvrant le capital à des investisseurs et/ou en endettant le groupe. Ce modèle est caractéristique des plus grands groupes qui multiplient les acquisitions. Il se retrouve aussi dans des groupes de taille moyenne qui se développent par croissance organique. Dans tous les cas, il s'agit de mobiliser les capitaux nécessaires au développement du groupe. La seconde stratégie est patrimoniale. Les bénéfices accumulés sont réinvestis dans des biens immobiliers, pour l'essentiel dédiés aux écoles qui en deviennent locataires. Un groupe d'écoles peut ainsi doubler sa structure d'enseignement avec celle d'une petite société foncière. Certains groupes combinent ces deux orientations et cumulent l'ouverture aux fonds avec l'accumulation immobilière du fondateur<sup>136</sup> ». Ce modèle économique doit permettre d'atteindre une taille critique en vue d'une cession partielle ou totale des établissements qui devra engendrer la plus importante plus-value possible notamment pour rembourser les fonds d'investissement qui sont bien souvent présents pour une durée limitée. Enfin comme le soulignent Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest dans leur rapport, « le modèle privé lucratif n'investit pas, ou uniquement de manière marginale, dans les formations qui nécessitent des investissements structurels élevés, telles celles adossées à la recherche ou les formations d'ingénieur, comme en témoigne la faible représentation de ces établissements au sein*

<sup>134</sup> Ressources humaines, gestion immobilière, système d'information, gestion comptable et financière, communication, marketing commercial...

<sup>135</sup> Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 50.

<sup>136</sup> L'enseignement supérieur privé en France dont l'auteur est Laurent Batsch, fondation de l'innovation politique – juin 2023 et audition de M. Laurent Batsch au CESE, le 18 février 2025.

des associations de grandes écoles<sup>137</sup> ».

### **8. Des trajectoires d'études marquées par des disparités des coûts de formation entraînant un coût supplémentaire pour les finances publiques**

Les ressources humaines, financières, organisationnelles mais aussi pédagogiques sont à l'origine des différences qui perdurent entre les universités. Il existe des inégalités d'investissement majeures entre les formations alors que la réussite tient surtout aux conditions pédagogiques des formations dispensées.

Une étude<sup>138</sup> réalisée en 2021 par le Conseil d'analyse économique reliant le coût d'une année de formation et le taux de réussite suggère que « *les formations qui ont les investissements les plus élevés, et en particulier des taux d'encadrement élevés, sont efficaces pour amener une part importante des étudiants jusqu'au diplôme* ». Les déterminants de ces différentiels de coûts s'expliquent essentiellement par le différentiel d'encadrement et de volume des heures.

Cette étude montre que le coût moyen de la licence est très inférieur à celui des autres formations. La formation d'un étudiant en licence coûte en moyenne 3 700 euros par an (toutes disciplines confondues) versus 13 400 euros par an pour un étudiant de classe préparatoire

(toutes filières confondues). Le coût annuel par étudiant de la licence professionnelle a ainsi été évalué à 6 541 € et celui du DUT à 9 747 €. Les écarts selon les disciplines peuvent atteindre des rapports d'un à quatre. Les sciences dures, les sciences techniques et technologiques sont beaucoup mieux dotées que les sciences humaines et sociales, quels que soient le niveau de diplôme et le type d'établissement. L'université apparaît ainsi comme le parent pauvre de l'enseignement supérieur. L'investissement dans la formation est très faible. La licence de droit est la formation la plus faiblement dotée de toutes les licences : 3 700 euros pour les licences en général, 3 100 euros pour la licence de droit. Un diplôme d'ingénieur (deux années de classes préparatoires et trois années d'école d'ingénieurs) coûte lui près de 60 000 euros. Par conséquent, on observe que les écarts d'investissement dans les formations sont absolument massifs. De plus, l'investissement n'est pas proportionnel à la durée des études. Par exemple, l'investissement dans un BTS est en moyenne de 25 000 euros. Le BTS est très bien doté, les conditions d'enseignement sont proches de celles d'un lycée. Les BTS et les classes préparatoires se distinguent des autres formations par un niveau d'investissement très important.

<sup>137</sup> Assemblée nationale, rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif dont les rapporteuses sont Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024, page 50.

<sup>138</sup> « Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités » - Hamza Bennani, Gabriele Dabbaghian et Madeleine Péron.

Selon le rapport 2024 de la Cour des comptes, aujourd'hui, 92 % des universités interrogées indiquent ne pas disposer d'un taux d'encadrement suffisant en licence pour assurer les volumes d'enseignement nécessaires.

Toujours selon ce rapport, ce sous-investissement dans les licences, entraîne des coûts supplémentaires : réorientations, redoublements, étudiants formés mais non diplômés, abandons. Outre leur coût direct pour les finances publiques, ces situations d'échec génèrent des coûts indirects pour la société (étudiants en situation d'échec, difficultés à intégrer le marché du travail, salaires plus bas). Or, l'ensemble de ces coûts, dont la connaissance est essentielle pour juger de l'efficacité de l'investissement public dans le premier cycle de l'enseignement supérieur, est méconnu. En prenant en compte uniquement les coûts directs mesurables, le ministère a estimé à 160 M€ le coût pour 2022 des redoublements de néo-bacheliers inscrits en L1 (50 000 redoublants) et à 105 M€ le coût pour la même année des sorties sans diplômes d'étudiants néo-bacheliers inscrits en L1 (33 000 étudiants sortis de l'enseignement supérieur), soit un total de 265 M€ pour la seule première année

de licence. La Cour a évalué à 534 M€ le coût des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle. Cette estimation, effectuée sur la cohorte des néo-bacheliers de 2018 en retenant l'hypothèse de l'analyse du CAE, selon laquelle le coût moyen annuel d'un étudiant en licence est de 3 730 €, ne tient pas compte des dépenses publiques non directement liées à la formation, comme la prise en charge de la restauration, de l'hébergement ou de la médecine scolaire.

Alors que les financements publics sont plus que jamais comptés, une amélioration de la connaissance des coûts réels des formations dispensées en premier cycle paraît s'imposer. Selon la Cour des comptes, l'allocation des ressources (SCSP) par le MESR en fonction des performances de chaque université en cycle de licence reste insuffisante. Il est en effet impossible de disposer d'une connaissance des moyens accordés à telle université, qui permettrait de déterminer la dépense par étudiant de licence ou le nombre d'enseignants par étudiant et par filière, pour les rapprocher du taux de réussite en licence et adapter ainsi les financements.

## D. Parcours et réussite des étudiantes et des étudiants : entre besoin de sécurisation et enjeu de lutte contre les inégalités

Avec la massification de l'accès à l'enseignement supérieur, l'accueil de publics plus hétérogènes aux aspirations et aux attentes très diversifiées a conduit à individualiser davantage les parcours offerts aux étudiantes et aux étudiants. Pour faire face à l'accueil de publics de néo bacheliers très diversifiés mais aussi pour lutter contre le problème du décrochage universitaire en licence, les mesures d'accompagnement, les opportunités de réorientations et de reprises d'études se sont développées au fil des années. Il est essentiel de connaître aussi bien le parcours des étudiantes et des étudiants dans l'université que leur parcours durant les premières années de vie active<sup>139</sup>.

### 1. Les parcours des étudiantes et étudiants

Selon le Céreq, la durée d'un parcours et de ses étapes, la multiplication des filières ainsi que la chronologie du parcours (interruption et reprise d'études, réorientations, redoublements, années de césure) ont non seulement un effet sur la réussite universitaire et le niveau de diplôme atteint mais également sur l'insertion professionnelle. Un parcours plus long ou moins linéaire, dès lors qu'il est associé à de moindres résultats scolaires, peut s'avérer pénalisant au moment

de l'insertion professionnelle. Pourtant, ces caractéristiques ne sont pas forcément associées à de moindres performances scolaires mais peuvent s'expliquer par de nombreux facteurs de vulnérabilité comme les risques inhérents à toute orientation, les conditions matérielles de vie des étudiants et étudiantes, leurs choix d'études au regard de leur origine scolaire et sociale, etc.

#### **1.1. Une diversité des parcours/trajectoires et des publics qui touche tous les bacheliers à tous les niveaux**

Les parcours pour obtenir un même diplôme se sont diversifiés, avec des diplômes intermédiaires et des expériences à caractère professionnel (stages, séjours à l'étranger, emploi étudiant...) tout le long.

Alors qu'il y a encore vingt ans, la segmentation du système éducatif se traduisait par une opposition binaire entre écoles (considérées comme filières sélectives et d'excellence et réservées aux bacs +5) et université, la diversification actuelle de l'offre de formation conduit les écoles à proposer des entrées dès le bachelor et les universités à proposer de plus en plus de licences et masters sélectifs.

<sup>139</sup> L'analyse de l'insertion professionnelle des étudiants et des étudiantes, en progression mais marquée par d'importantes disparités, est analysée de façon approfondie dans l'annexe 1.

Le Céreq constate aussi des exceptions notables concernant la « *démocratisation ségrégative* » (système dans lequel les moins dotés socialement suivent les formations les moins valorisées). S'agissant, par exemple, des trajectoires ingénieurs, toutes filières confondues, la trajectoire qui arrive en première place sur le taux d'accès à l'emploi, est celle du DUT (80 %) qui concerne davantage les classes moyennes. Plus intéressant encore, les BTS que l'on retrouve ensuite en master et en écoles, connaissent une insertion plutôt favorable.

Cette diversification est porteuse de nouvelles hiérarchisations. On note par exemple une augmentation des bacheliers technologiques en sciences et techniques, management et gestion (STMG), en filière Bac +5 : un sur dix pour la génération sortie du système éducatif en 2017 à bac+5 dont 1/3 via la licence générale<sup>140</sup>. Par ailleurs, plus de 50 % des diplômés poursuivent leurs études après un BTS depuis 2021 et plus des trois quarts des diplômés de DUT depuis dix ans, dont la moitié iront jusqu'à bac+5<sup>141</sup>. Cette diversification concerne aussi les jeunes sortant des classes préparatoires aux grandes écoles qui bifurquent vers l'université : par exemple, pour la génération 2010, un tiers des diplômés à bac+5 issus de classes préparatoires aux

grandes écoles sont sortants de Master (2/3 des écoles), 50 % pour les inscrits à bac+5 en 2023<sup>142</sup>. Cela réinterroge la hiérarchie entre les filières et la sélectivité de chacune d'elles<sup>143</sup>.

Le taux de réussite en licence à l'issue de trois ou quatre années de formation<sup>144</sup>, s'élève à 46 %<sup>145</sup> contre 39 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 69 % au Royaume-Uni. Malgré leur progression ces dernières années, ces taux restent relativement faibles spécialement en première année, du fait des abandons ou des réorientations vers d'autres filières. Le taux de passage en deuxième année de licence des néobacheliers de 2021 diminue encore à la rentrée 2022 (inférieur à 1,5 point par rapport à la cohorte de 2018). Le taux de réussite des étudiants inscrits en licence professionnelle reste stable à un niveau élevé (89 % des étudiants inscrits pour la première fois en licence professionnelle en 2020 ont obtenu leur diplôme à la fin de l'année universitaire et 2 % l'année suivante). Les néo-bacheliers inscrits en CPGE en 2019 sont encore neuf sur dix à poursuivre leurs études à la rentrée 2022 et plus de la moitié ont réussi à intégrer une grande école. Ceux inscrits en santé sont encore huit sur dix à continuer leurs études en 2022, dont près de la moitié en santé<sup>146</sup>.

140 Céreq Lemistre et Saccomanno, 2024.

141 Céreq Lemistre, 2022.

142 Céreq - Lemistre, à paraître.

143 Audition du Céreq CESE

144 Le taux de réussite en licence à l'issue de trois ou quatre années de formation, s'élève à 46 % pour la cohorte 2018 (pour un effectif de 217 900), en hausse de 2 points par rapport à la cohorte 2017 (effectif 204 000).

145 Le faible taux de réussite global doit être nuancé selon le type de baccalauréat obtenu puisque la réussite des bacheliers généraux est beaucoup plus importante (52,2 %) que celle des bacheliers technologiques (17,6 %) ou professionnels (7,7 %). Le type de discipline choisi influe également sur la réussite des étudiants.

Le taux de réussite diffère aussi selon le sexe : 50,5 % des femmes inscrites en L1 en 2019 ont obtenu leur licence en trois ou quatre ans contre 38,4 % seulement des étudiants masculins.

146 Notes d'information du SIES- MESR, janvier 2025.

En instituts universitaires de technologie (IUT), les parcours sont plus linéaires avec peu de redoublements ou d'abandons. À la rentrée 2022, plus de neuf bacheliers 2019 sur dix inscrits dans cette filière poursuivent leurs études ou sont sortis diplômés de l'enseignement supérieur.

Une large majorité des néo-bacheliers 2019 inscrits en première année de préparation à un DUT sont issus de la voie générale (65 %), tandis que 34 % sont issus de la voie technologique contre 2 % pour les bacheliers professionnels. Moins d'un bachelier technologique sur cinq (14,6 %) s'est inscrit en 2022 à l'université hors IUT. Lors de son audition<sup>147</sup>, Pierre Ouzoulias reproche à la loi ORE de n'avoir pas donné aux bacheliers technologiques la possibilité de poursuivre dans un enseignement supérieur de Bac + 2. Un certain nombre de lycéens sont alors contraints d'aller à l'université dans des formations inadaptées pour eux car les filières professionnelles sont récupérées par des bacheliers généraux. Il faudrait alors selon lui trouver des finalités au baccalauréat technologique qui existent trop peu aujourd'hui.

Pourtant, la loi enseignement supérieur et recherche (ESR) du 22 juillet 2013 a imposé des quotas aux STS et IUT pour l'accueil prioritaire des bacheliers professionnels et technologiques, ces formations étant en théorie les mieux adaptées à leurs parcours scolaires.

Malgré ces mesures incitatives pour favoriser l'accès de ces bacheliers en IUT, le nombre de bacheliers technologiques entrant en IUT évolue lentement : la part des bacheliers technologiques est ainsi passée de 26,7 % en 2008 à seulement 31,9 % en 2020, avec un quasi-plafonnement sur les trois dernières années. Dans le même temps, les bacheliers généraux continuent à représenter l'essentiel des promotions (60,6 % en 2020) et leur nombre est très stable.

### **1.2. Redoublements, abandons et sorties sans diplômes, réorientations, interruptions temporaires et reprises d'études : interroger et redéfinir les notions d'échec et de réussite**

Le parcours des étudiantes et des étudiants n'ayant pas réussi leur première année est varié : abandon, redoublement, réorientation, sortie de l'université.

Les taux de redoublement, de réorientation et de sortie sans diplôme, en première année, bien qu'en nette régression, demeurent élevés.

Un bachelier sur quatre se réoriente au cours de son parcours dans l'enseignement supérieur et 37 % redoublent au moins une fois (le taux de redoublement des néo-bacheliers 2021 est de 26 %). Ces réorientations, comme les redoublements, permettent aux jeunes de poursuivre leurs études, notamment lorsqu'ils n'avaient pas pu choisir dès le départ les études souhaitées.

<sup>147</sup> Audition de M. Pierre Ouzoulias, sénateur des Hauts-de-Seine, chargé de recherche au CNRS, au CESE, le mardi 18 mars 2025.

26 % des étudiants inscrits en première année de licence (196 990 inscrits en licence à la rentrée 2021) ne se réinscrivent pas à l'université, l'année suivante<sup>148</sup>. Au fil des ans, la première année d'université continue d'afficher un taux d'abandon important.

Selon la Cour des comptes, les redoublements ou les sorties sans diplôme ont un coût humain et financier considérable. Le coût pour la collectivité, estimé par la Cour à plus de 530 M€ pour une cohorte d'étudiants, serait encore mal apprécié.

En sus des flux sortants en fin de première année, la licence universitaire fait aussi l'objet de nombreux flux entrants post-première année. La licence accueille en effet une part importante de bacheliers s'étant réorientés après une première année d'études comme les étudiants en santé non admis en MMOPK (médecine, maïeutique, odontologie, pharmacie et kinésithérapie), ou plus tard les diplômés de DUT ou de BTS poursuivant leurs études, ou les étudiants en CGPE n'ayant pas intégré une école.

Par ailleurs, les réorientations en début de carrière ne sont pas négligeables, comme le montre le suivi des six premières années de vie active des jeunes. Ce phénomène touche particulièrement les jeunes en difficulté d'insertion, mais concerne des profils variés. Après avoir quitté l'enseignement supérieur en 2017, 11 % des jeunes diplômés et 33 % des jeunes sortis sans diplôme retournent en formation « en activité principale »

dans les trois années qui suivent la fin de leur formation initiale. La moitié des premiers retours en formation visent à l'obtention d'un nouveau diplôme et plus d'un tiers sont réalisés en alternance. Cette réorientation pourrait s'expliquer par un nouveau rapport au travail (quête de sens, de meilleures conditions de travail ou l'attrait pour un nouveau domaine). Des jeunes de Bac+5 reviennent, par exemple, vers des formations de niveau inférieur pour se spécialiser dans une formation technique. Ces réorientations précoces s'avèrent positives lorsqu'elles ont pu être menées à terme<sup>149</sup>.

Le Cereq note en ce sens une augmentation du phénomène lié à la reprise d'études<sup>150</sup> (une tendance à la délinéarisation). Cette croissance s'inscrit dans plusieurs contextes à savoir l'élévation du niveau de diplôme, la lutte contre le décrochage scolaire, le développement de l'alternance dans l'enseignement supérieur, des difficultés sur le marché du travail. Les femmes reprennent plus souvent des études hors alternance que les hommes. En revanche, cette tendance ne concerne pas toutes les populations car certains publics en restent à l'écart : bacheliers professionnels, jeunes défavorisés<sup>151</sup>.

Par ailleurs, de plus en plus de jeunes interrompent ponctuellement leurs études : 15 % des jeunes sortis de l'enseignement supérieur en 2017 avaient préalablement interrompu leurs études pour une durée d'un à seize mois, soit au maximum l'équivalent d'une année universitaire<sup>152</sup>.

148 État de l'enseignement de l'enseignement supérieur, *Devenir en 2022-2023 des néo-bacheliers inscrits en licence en 2021 selon la discipline en L1*.

149 Céreq Bref n° 467 Dabet, Lecari, Personaz, 2025.

150 Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

151 Ibid.

152 Céreq « *Interrompre un temps ses études : un choix rarement payant sur le marché du travail* » - 2025 Fanette MERLIN et Alexie ROBERT.

Il y a ainsi une grande hétérogénéité des parcours discontinus dont certains sont particulièrement favorables (césure, départ à l'étranger ou apprentissage d'une langue étrangère), d'autres plus fragiles. La santé peut aussi constituer un obstacle à la continuité du parcours : 2/3 arrêteront finalement leurs études pour un motif subi.

Pour prévenir le décrochage des étudiants, le plan « Réussir en Licence » de 2007, puis les différentes lois sur l'enseignement supérieur et l'orientation ont eu pour ambition d'améliorer des parcours dans l'enseignement supérieur et d'augmenter le taux de réussite des étudiants en licence en lien avec l'objectif européen d'atteindre une proportion de 40 % de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur, (objectif porté à 50 % d'une génération au niveau national).

En effet, l'orientation joue un rôle fondamental dans les parcours et la réussite puisqu'elle détermine si ce parcours a été choisi activement et en toute connaissance de cause par les étudiant.es. Dans son avis *L'orientation des jeunes*<sup>153</sup>, de 2018, le CESE déclarait dans son introduction que « *les préconisations du CESE veulent contribuer à répondre aux enjeux de cohésion sociale et de démocratisation en garantissant une solution à chacun et chacune basée sur ses aspirations et sur la maîtrise de son parcours. L'objectif visé est de donner du sens à l'orientation dans une*

*logique d'accompagnement pour que chaque jeune devienne un acteur informé, avisé et agile dans son parcours d'orientation, de formation et d'insertion, trouve sa place dans la société et s'y épanouisse tant professionnellement que personnellement* ». Or, pour savoir si, comme l'indique la préconisation 15 de ce même avis, « *le principe de choix de son orientation est bien laissé aux jeunes* » il est important d'analyser en quelques mots la politique d'orientation dans l'enseignement supérieur qui a lieu depuis. Parcoursup, principale plateforme d'orientation dans l'enseignement supérieur depuis 2018, a réalisé des progrès en termes d'information sur les choix de filières et les établissements d'enseignement supérieurs existants grâce à des moyens supplémentaires ciblés sur cet enjeu, par rapport à la précédente plateforme Admission Post Bac. Néanmoins, elle n'a pas réussi, à elle seule, pour l'instant dans sa mission d'orientation et d'affectation au service des jeunes et de leurs choix. Au-delà du stress qu'elle provoque chaque année chez les jeunes et les familles, cela s'explique par plusieurs raisons. Le manque de moyens et de places, en premier lieu, limite fortement l'accès à un certain nombre de filières et d'établissements. De même, l'algorithme restant assez opaque, avec une large marge de manœuvre laissée aux échelons locaux, il accélère le désengagement de l'Etat dans les politiques

<sup>153</sup> L'orientation des jeunes, avis du CESE dont les rapporteurs sont Mme Laure Delair et M. Albert Ritzenthaler, avril 2018.

d'orientation et d'affectation. Leur gestion est alors laissée aux mains de certains établissements qui, faute de moyens suffisants et parfois par choix politique, imposent des prérequis pouvant entraîner une auto-censure des étudiantes et étudiants dans le choix ou l'ordre de leurs vœux et des critères algorithmiques qui provoquent un tri dans la gestion des affectations. Ce système conduit ainsi à entériner légalement des possibilités de sélection alors que l'objectif initial annoncé était de permettre l'accès de toutes et tous à l'ESR dans la filière de leur choix. Il impacte, ce faisant, les parcours et les chances de réussite dans celui-ci, ce qui doit mener à poursuivre la réflexion sur l'amélioration d'une telle plateforme.

Appréhender les facteurs associés à la réussite dans l'enseignement supérieur est un enjeu majeur pour les acteurs qui luttent contre les sorties sans diplôme, souvent interprétées comme des « échecs »<sup>154</sup>. Ces enjeux apparaissent d'autant plus importants que les taux de réussite deviennent des indicateurs d'efficacité et de performance des universités servant de base notamment à l'attribution de la subvention pour charge de service publique (SCSP).

Pouvoir se réorienter, se tromper, redoubler, prendre une passerelle ou sortir de l'université pour une autre formation sont autant d'éléments pourtant comptabilisés comme des échecs dans le taux de réussite mis en avant par le ministère.

Or, la notion de réussite ne peut pas être réduite au seul critère de l'obtention d'un diplôme en un nombre d'années le plus court possible. Par exemple, la réorientation, le redoublement ou la reprise d'études ayant permis à un étudiant d'obtenir un diplôme national de licence peut être perçu tout autant comme une situation d'échec ou comme un dispositif ayant contribué à la réussite avec un coût supplémentaire ayant servi à rectifier une situation initiale défavorable, ce qui peut sembler répondre aux missions données à l'enseignement supérieur. Il est nécessaire de réinterroger ce taux de réussite national et d'en redéfinir le concept même.

La licence générale mise en œuvre par l'université joue un double rôle, d'une part celui de préparation et de propédeutique pour une partie des étudiants qui poursuivront en master, et d'autre part celui d'une sorte de sas dont on entre et sort en fonction de priorités qui dépendent d'autres objectifs que ceux qui sont affichés par la formation initiale<sup>155</sup>.

Le rapport de la mission d'information du Sénat de juin 2023 sur la loi ORE de 2018 (« ouvrir la boîte noire des financements ») qui visait à favoriser la réussite et à prévenir l'échec en premier cycle fait le constat que la loi ORE n'est pas allée de pair avec une définition claire de ce qui constitue, pour un étudiant, la réussite de son année. Le rapport recommande (Recommandation n° 7) d'engager une réflexion sur la définition de véritables indicateurs de réussite étudiante, au-delà de la seule acquisition du diplôme.

<sup>154</sup> Cereq – 2019 « Sortir sans diplôme de l'enseignement supérieur : quelles incidences sur la trajectoire professionnelle ? » Amélie Briffaux et Philippe Cordazzo.

<sup>155</sup> Note Institut Montaigne septembre 2022 : Réussite et échec en premier cycle universitaire en France, comment en juger ?

### 1.3. Des trajectoires d'études socialement marquées et genrées

Il apparaît que les inégalités de parcours s'articulent différemment avec les ségrégations du système éducatif, entre filières d'études mais aussi entre secteurs, caractéristiques et localisations des établissements<sup>156</sup>. La prédominance des catégories sociales les plus favorisées au sein de l'enseignement privé, de même que l'effet net positif qu'implique désormais une scolarisation dans ce secteur sur les parcours scolaires, est un résultat important de cette analyse historique<sup>157</sup>.

#### a. Le poids de l'origine sociale dans la poursuite d'études

L'accès à l'enseignement supérieur est loin d'être universel et varie considérablement selon l'origine sociale.

L'université est non seulement plus accessible aux néo-bacheliers disposant d'un avantage socio-économique mais ceux-ci y réussissent sensiblement mieux. Les enfants d'ouvriers comme ceux d'agriculteurs, et d'artisans commerçants s'inscrivent moins souvent à l'université lorsqu'ils poursuivent leurs études dans l'enseignement supérieur. Les enfants de cadres sont surreprésentés en CPGE et sous-représentés en STS, au contraire des enfants d'ouvriers ou d'inactifs.

L'enquête nationale sur les ressources des jeunes entre 18 et 24 ans réalisée par l'INSEE et la DREES en 2014 montre qu'un jeune issu d'une famille aisée a trois fois plus de chances d'accéder à l'enseignement supérieur qu'un jeune issu d'une famille aux revenus modestes.

Il existe également de fortes disparités entre la France Hexagonale et les Outre-mer. La majorité des étudiants ultra-marins ont des parents sans emploi. La catégorie socio-professionnelle des parents diffère entre les étudiants ultra-marins poursuivant leurs études en France métropolitaine et ceux poursuivant leurs études en Outre-mer. Les enfants de cadres représentent 29 % des étudiants ultra-marins présents en France métropolitaine, tandis qu'ils ne représentent que 15 % des effectifs restant en Outre-mer. A l'inverse, seuls 4 % des étudiants ultra-marins en France métropolitaine ont des parents ouvriers, tandis que c'est le cas de 10 % des étudiants poursuivant leurs études en Outre-mer<sup>158</sup>.

Selon les travaux du Cereq, en sortie de licence professionnelle, quel que soit le domaine de spécialité, les classes populaires sont davantage représentées parmi les trajectoires comprenant un BTS précédé d'un baccalauréat professionnel ou technologique.

<sup>156</sup> Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

<sup>157</sup> DEPP- Les premiers pas dans l'enseignement supérieur des bacheliers de 2014 - 2024- Comment ont évolué les parcours scolaires dans l'enseignement secondaire depuis 1980 ? - Page 101.

<sup>158</sup> Note d'information du DIES janvier 2024.

Ce parcours apparaît ainsi comme une voie de passage vers le diplôme de niveau bac+3 pour les jeunes d'origine sociale modeste.

Les inégalités d'accès au niveau master et aux filières sélectives sont encore plus marquées. Les études montrent un déplacement des inégalités vers des niveaux plus élevés, en particulier l'accès aux grandes écoles restant fortement inégalitaire d'un point de vue social, à niveau scolaire égal, relativisant par là même le constat d'une démocratisation effective et globale de l'enseignement supérieur<sup>159</sup>.

Si les diplômés courts de l'enseignement technologique, notamment en STS et en IUT, sont issus dans des proportions équivalentes des différentes catégories socio-professionnelles de la population française, l'université hors IUT et les grandes écoles reflètent une forte distorsion sociale : 41 % des enfants de cadres sortent diplômés d'une grande école ou de l'université à un niveau Bac + 5 ou plus, contre un peu plus de 24 % des enfants d'ouvriers et d'employés. Ainsi, si l'enjeu de démocratisation de l'enseignement supérieur doit réellement être atteint, il est urgent et nécessaire de travailler à réduire ces inégalités.

*b. La réussite dans l'enseignement supérieur est fortement influencée par les antécédents scolaires des étudiants (type de baccalauréat, vœux d'orientation).*

La scolarité antérieure joue le rôle le plus déterminant notamment dans les filières scientifiques et médicales où les prérequis scientifiques sont indispensables<sup>160</sup>. Le cursus dans l'enseignement secondaire joue donc un rôle essentiel. À l'exception de la licence professionnelle où le baccalauréat d'origine a peu d'influence sur la réussite, les bacheliers généraux réussissent mieux que les bacheliers technologiques et professionnels. La réussite des bacheliers généraux en licence en 3, 4 ou 5 ans est deux fois plus élevée (57,3 %) que celui des bacheliers technologiques (21,3 %) ou celui des bacheliers professionnels (9,5 %). Ce taux d'échec des bacheliers non issus de filières générales est significatif dans les données du Sies du MESR<sup>161</sup>. Selon le rapport du Comité éthique et scientifique de Parcours, les conséquences d'une orientation par défaut influent également sur la réussite. Si la majorité des bacheliers sont inscrits dans la formation qu'ils souhaitaient, une proportion non négligeable d'étudiants s'inscrivent à l'université, faute d'avoir été retenu dans la filière qu'ils désiraient.

---

159 Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 68, décembre 2021 : « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace ».

160 « *Les facteurs de réussite et d'échec* », document de travail pour l'observatoire de la réussite de Nantes-Université, septembre 2022, dont l'auteur est Christophe Michaut, Professeur en Sciences de l'éducation et de la formation.

161 Rapport du MESR état de l'enseignement supérieur en 2024 – (fiche 22). Une amélioration sensible de la réussite à l'université.

*c. Des trajectoires d'études marquées par le genre : les femmes accèdent davantage à l'enseignement supérieur mais moins aux filières sélectives*

Les données de la DEPP<sup>162</sup> mettent en évidence des différences en matière de parcours et de réussite, de choix d'orientation et de poursuite d'études entre filles et garçons, qui auront des incidences ultérieures sur l'insertion dans l'emploi ainsi que sur les inégalités professionnelles et salariales entre les femmes et les hommes.

L'étude conforte les différences d'orientation entre les filles et les garçons à l'entrée de l'enseignement supérieur<sup>163</sup>. 57 % de la population étudiante étant des femmes, elles sont également davantage diplômées que les hommes. Dix points les séparent : parmi les femmes sorties de formation initiale entre 2019 et 2021, 57 % ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur, pour seulement 47 % des hommes. Les femmes diplômées de l'enseignement supérieur détiennent plus souvent un diplôme de niveau Bac + 5 universitaire, alors que les hommes sont plus souvent diplômés de formations courtes (BTS ou DUT). En 2022, les hommes poursuivent davantage leurs études en filières courtes que les femmes (46,5 % contre 30,6 %), c'est le cas aussi en CPGE (9,1 % contre 5,9 %). La réussite des filles

dans l'enseignement supérieur est significativement plus élevée que celle des garçons, y compris dans les formations à dominante masculine comme les STAPS et les écoles d'ingénieurs. Par exemple, 33 % d'entre eux obtiennent leur licence en trois ou quatre ans contre 43 % pour les filles (DEPP, 2017). C'est également le cas en BTS, en DUT et en PACES. Et elles vont davantage poursuivre et obtenir leur diplôme de Master.

En terminale, les choix de spécialités et de leur combinaison diffèrent sensiblement entre les lycéennes et les lycéens. Les différences d'orientation persistent dans l'enseignement supérieur au regard des vœux exprimés lors de la session 2022 de Parcoursup, y compris lorsqu'on considère des élèves ayant suivi les mêmes combinaisons de spécialités.

Les filles s'orientent notamment davantage vers les filières de santé et les garçons vers les filières scientifiques sélectives. Largement majoritaires dans les filières universitaires de Lettres ou de Sciences humaines (70,6 %) et dans les formations paramédicales ou sociales (86,7 %), les femmes sont minoritaires dans les classes préparatoires aux grandes écoles (41,3 %) et en IUT (39,6 %). En dix ans, leur part a légèrement progressé dans les formations scientifiques à l'université (+ 5,9 points), mais reste encore

<sup>162</sup> Edition 2025 - Filles et garçons sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur. A l'occasion du 8 mars, journée internationale des droits des femmes, la DEPP publie chaque année Filles et garçons sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur, une brochure qui réunit une série de données statistiques sur la réussite comparée des filles et des garçons depuis l'école jusqu'à l'entrée dans la vie active.

<sup>163</sup> Étude copublée par le service statistique de l'enseignement supérieur et de la recherche, le SIES et le service statistique du ministère de l'éducation nationale, la DEPP

minoritaire (43 %). Les femmes restent aussi minoritaires parmi les diplômés des formations d'ingénieurs (28 %) leur part n'y ayant progressé que de 3 points entre 2005 et 2022.

## **2. La sécurisation des parcours et l'accompagnement des étudiantes et des étudiants**

Les universités se sont appuyées sur deux leviers essentiels pour assurer leur mission d'insertion professionnelle<sup>164</sup>, bien avant que la loi ne rende celle-ci obligatoire : la professionnalisation des cursus qu'elles offrent et la professionnalisation des parcours étudiants. Plusieurs objectifs sont mis en avant : faciliter les choix d'orientation et valoriser les expériences d'études et professionnelles des étudiants, tout en leur permettant de construire leur projet professionnel.

### **2.1. Une professionnalisation des cursus qui se généralise**

La professionnalisation des formations d'enseignement supérieur est une des caractéristiques du système d'enseignement supérieur de ces cinquante dernières années. Plusieurs raisons expliquent le développement des formations professionnelles dans l'enseignement supérieur français notamment à l'université : rapprocher le système éducatif du monde de l'emploi, faciliter l'insertion professionnelle des étudiants ou répondre aux besoins en compétences du marché du travail. La professionnalisation de l'enseignement supérieur peut aussi être appréhendée comme un vecteur d'égalité des chances pour les étudiants d'origine modeste.

L'efficacité des filières professionnelles reste complexe à évaluer, même si les enquêtes d'insertion montrent de manière récurrente un avantage de ces diplômés sur le marché du travail<sup>165</sup>.

Les formations de l'enseignement supérieur entrent toutes dans le champ des formations professionnelles y compris quand leurs contenus ne visent pas directement l'exercice d'un métier. La frontière entre la formation initiale et l'emploi n'est pas évidente avec le développement de filières professionnelles, de spécialités, le développement des formations en alternance dans l'enseignement supérieur, les premières expériences professionnelles en parallèle du parcours d'études, les stages.

Entre 1996 et 2008, la part des étudiants engagés dans une formation professionnelle au sein du système universitaire est passée de 29 % à 42 %. Près de la moitié des 1 558 000 étudiants (hors doctorants) de l'année universitaire 2018-2019 sont engagés dans des formations professionnalisantes<sup>166</sup>.

Dans les formations à visée professionnalisante, l'approche par compétences des universités permet de compléter la théorie par une dimension pratique. L'organisation des enseignements par blocs de compétences des formations s'articule avec l'organisation des formations en unités d'enseignement. Elle doit permettre de modulariser les parcours, de limiter les redoublements par l'acquisition de compétences partielles, de favoriser les changements d'orientation, et de se connecter à la formation continue tout en garantissant l'accès au diplôme.

<sup>164</sup> L'analyse de l'insertion professionnelle des étudiants et des étudiantes, en progression mais marquée par d'importantes disparités, est analysée de façon approfondie dans l'annexe 1.

<sup>165</sup> « Les formations professionnelles de l'enseignement supérieur en France au prisme de l'insertion et de la mobilité sociales des diplômés » - Julien Calmand, Jean-François Giret and Christine Guégnard.

<sup>166</sup> Rapport mission IGESR octobre 2020 – la mission d'insertion professionnelle de l'université

Par ailleurs, les stages en entreprises peuvent aussi être professionnalisants lorsqu'ils permettent d'acquérir des savoirs pratiques et d'améliorer les chances d'accès à l'emploi. Le recours au stage dans l'enseignement supérieur s'est largement répandu puisqu'il concerne 79 % des diplômés<sup>167</sup> en 2010.

Cependant, réussir en apprentissage suppose d'y avoir accès. La loi de 2018 et le boom de l'apprentissage n'ont pas renversé les logiques de sélection sociale et genrée qui préexistaient en apprentissage : les filles restent en retrait ainsi que les jeunes issus des QPV ou les jeunes en situation de handicap. Cette plus-value moyenne de l'apprentissage s'atténue quand on prend en compte les effets de la sélection<sup>168</sup>.

## 2.2. Le développement des compétences transversales

Les compétences transversales ont accompagné le développement des politiques de professionnalisation, visant à mieux adapter les diplômés aux attentes du marché du travail.

D'après le Cereq<sup>169</sup>, la France devrait réfléchir à une certaine désécialisation des formations car les jeunes ont surtout besoin

de compétences d'adaptation qui ne sont pas nécessairement des compétences techniques. L'hypothèse « adéquationniste » selon laquelle la spécialité de formation serait déterminante pour accéder à un emploi de spécialité similaire est largement discutée puisqu'être formé dans une spécialité de formation n'exclut pas de travailler ensuite dans une autre sans que cette inadéquation soit nécessairement pénalisante. Seulement un jeune sur trois travaille dans sa spécialité de formation trois ans après sa sortie du système éducatif, et cela ne fait que diminuer au fil des années<sup>170</sup>.

Les compétences acquises au fil des parcours et d'expériences professionnelles viennent compléter les qualifications reconnues par les diplômes. Les compétences transversales à plusieurs champs de métiers (savoirs/savoir-faire/savoir-être/capacité à travailler en équipe, être autonome, savoir travailler en équipe, estime de soi, qualités relationnelles...) permettraient d'aider les jeunes en sortie d'études à se positionner plus efficacement sur le marché du travail<sup>171</sup>. Le renouvellement des compétences qu'impliquent les transitions numérique, énergétique et

167 Note Sies n° 8 d'octobre 2017 « la généralisation des stages dans l'ES recouvre des réalités très diverses ».

168 Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

169 Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

170 Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

171 Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes, avis du CESE dont le rapporteur est M. Antoine Dulin, mars 2015.

écologique rend d'autant plus nécessaire le développement de ces compétences transversales, à même d'accroître la capacité des individus à s'adapter aux évolutions des emplois<sup>172</sup>.

Une étude du Céreq<sup>173</sup> relativise l'accent mis sur la professionnalisation des formations. Cette étude permet de montrer qu'une complémentarité entre compétences transférables et transversales doit être recherchée pour garantir l'employabilité. Le niveau des compétences spécifiques acquises en formation au niveau bac+5 apparaît en effet excédentaire du point de vue des diplômés. *A contrario*, le niveau de compétences transversales acquises en formation initiale est jugé inférieur au niveau requis dans l'emploi dans les questionnaires, ce qui est nettement confirmé dans les entretiens avec les diplômés. Chez ces jeunes diplômés ce sont davantage les compétences transversales qui sont plébiscitées. En début de vie active, celles-ci jouent en termes de différenciation à l'embauche. Leur formation, même si elle est considérée comme professionnelle, n'est pas la seule « source » de compétence.

### **2.3. Le rapprochement entre les universités et l'entreprise**

La loi LRU de 2007 a renforcé les bases d'un rapprochement entre les universités et les entreprises et la loi ORE de 2018 a institué dans les missions des universités, une mission de professionnalisation des étudiants. Dans ce contexte, les

établissements ont renforcé leurs liens avec les entreprises pour favoriser l'insertion professionnelle des étudiants.

Les représentants des employeurs saluent les évolutions notables des actions des universités depuis une quinzaine d'années en matière de formation/emploi : association des organisations du monde économique à la définition du contenu des formations ou découpage des formations en blocs de compétences, la prise en compte des besoins du territoire à travers les DUT puis les BUT, le fait que les formations de déroule en alternance ou en milieu professionnel.

Certaines organisations pointent encore l'existence de clivages culturels avec l'université par rapport aux grandes écoles et les établissements privés d'enseignement supérieur en général où ce clivage serait moins présent. Les relations avec le monde socio-économique gagneraient cependant à être mieux cadrées et définies<sup>174</sup>. Certaines organisations patronales estiment qu'il faudrait plus impliquer les chefs d'entreprise au sein même des conseils d'administration et dans la gouvernance des établissements notamment publics<sup>175</sup>.

Au regard des attentes des représentants des employeurs vis-à-vis de l'université, la mission d'inspection du MESR a tenté de comprendre ce qu'attendent les universités de leurs partenaires économiques. Ainsi, pour les universités, leurs partenaires économiques sont,

---

172 Les compétences professionnelles sont-elles les plus utiles dans la vie active ? Nathalie Beaupère, Marianne Blanchard, Philippe Lemistre, Boris Ménard ·

173 Etude Céreq Compétences spécialisées vs transversales, un faux débat ? 2021- Beaupère, Blanchard, Lemistre, Ménard, 2021. Cette étude analyse l'influence de ces compétences sur les trajectoires professionnelles des diplômés du supérieur à partir d'une enquête quantitative et qualitative auprès de diplômés à bac+5 et en emploi.

174 Rapport mission IGESR – 2020- La mission d'insertion de l'université : bilan dix ans après la loi LRU.

175 Entretien réalisé le 19 mars 2025 avec M. Olivier Faron, Directeur du pôle compétences, formation, jeunesse du MEDEF, ancien recteur

pour ce qui concerne la mission d'insertion professionnelle, particulièrement utiles pour développer l'apprentissage et l'alternance, pour intervenir dans les formations de l'université, pour proposer des stages en entreprises, comme membres des conseils de perfectionnement

#### **2.4. Les politiques de lutte contre l'échec en premier cycle à travers un meilleur accompagnement des jeunes**

La politique de lutte contre l'échec en premier cycle universitaire s'effectue à travers de multiples dispositifs d'accompagnement des étudiants tout au long de la scolarité (orientation, vie étudiante, suivi de l'étudiant) et d'individualisation des parcours de formation en lien avec la fin de la logique tubulaire des parcours étudiants. Un des enjeux majeurs est de rendre l'étudiant véritablement acteur de son parcours.

Le parcours du secondaire à la fin du premier cycle est un enjeu majeur. Pour favoriser la réussite des étudiants, l'accent est mis sur le premier cycle et la construction d'un « continuum bac - 3 / bac + 3 », permettant d'assurer une transition plus fluide entre le lycée et l'enseignement supérieur au travers de l'anticipation de l'orientation dès la seconde.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a confié depuis janvier 2019 aux régions de nouvelles compétences en matière

d'orientation. A ce titre, l'Etat et Régions de France ont signé le 28 mai 2019 un cadre national de référence pour l'orientation des publics scolaire, étudiant et apprenti. L'Etat garde la main sur la définition de la politique d'orientation, les régions ayant essentiellement une mission d'information.

Lors de son audition<sup>176</sup>, Mme Elise Huillery affirme qu'une meilleure orientation aura pour effet de lutter contre les mécanismes d'autocensure<sup>177</sup>. Environ 40 % des jeunes concernés ressentent cette orientation comme étant « subie ». 55 % des étudiants expriment un sentiment d'échec en première année concernant leur cursus.

La Cour des comptes dans son rapport annuel (2024) pointe le fait que le système d'orientation des jeunes souffre de fortes inégalités, tant en raison du manque de formation des enseignants sur les biais sociaux et genrés que d'une information souvent peu accessible aux familles les plus éloignées du système éducatif. Elle estime à 400 M€ les moyens publics mobilisés (hors lutte contre le décrochage scolaire et moyens affectés aux missions locales) dans l'orientation au collège et lycée. La Cour recommande une coordination territoriale plus efficace qui suppose de clarifier la répartition des compétences entre l'État et les régions qui permettrait de donner plus de repères aux jeunes et leurs parents compte tenu de la diversification de l'offre de formation.

<sup>176</sup> Audition au CESE de Mme Élise Huillery, économiste française, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine, le mardi 18 février 2025.

<sup>177</sup> « *Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace* », note du Conseil d'analyse économique de décembre 2021, Gabrielle Fack et Elise Huillery.

Depuis la loi ORE de 2018 les nouveaux bacheliers entrant en licence peuvent aussi bénéficier d'une individualisation de leur parcours afin d'améliorer leurs résultats en première année post-bac. La mise en place du DU « réorientation » et l'accompagnement sur le volet projet d'études et professionnel ont été développés<sup>178</sup>. Les équipes pédagogiques des universités ont multiplié ces dernières années des initiatives d'accompagnement pour lutter contre l'abandon et le décrochage en premier cycle.

Selon le rapport du Comité éthique et scientifique de Parcoursup (6<sup>ème</sup> rapport annuel au Parlement, mars 2024), l'impact de ces dispositifs sur la réussite en licence n'est cependant pas démontré. C'est aussi le constat de la Cour des comptes dans son rapport annuel (2024) qui considère que la plupart des dispositifs qui existent localement n'ont pas démontré toute leur efficacité.

## **2.5. Mieux prendre en compte les facteurs d'échec**

La Cour a évalué à 534 M€ le coût des redoublements et des sorties sans diplôme sur les trois années du premier cycle. Cela ne tient pas compte des dépenses publiques non directement liées à la formation, comme la prise en charge de la restauration, de l'hébergement ou de la médecine scolaire.

La réussite des étudiants ne dépend pas seulement des acquis antérieurs mais aussi de la façon dont ils vont être formés et accompagnés par la formation d'accueil. Par ailleurs, une étude du Conseil d'analyse économique a ainsi mis en évidence une corrélation entre le coût d'une formation et le taux de réussite. Pour une licence qui coûte en moyenne moins de 4 000 € par étudiant et par an, le taux de réussite avoisine près de 30 % alors que les étudiants en DUT coûtent près de 10 000 € par an pour un taux de réussite de 70 %<sup>179</sup>.

Dans son dernier rapport annuel, la Cour des comptes indique que le renforcement de l'efficacité des dispositifs visant à améliorer la réussite des étudiants en licence nécessite une prise en compte plus précise des facteurs de l'échec. Ainsi, par exemple, l'origine socio-professionnelle des parents, qui peut impacter les conditions de vie étudiante, n'est pas neutre en termes de réussite<sup>180</sup>. Ce facteur peut être accentué par l'éloignement d'une université de leur foyer, qui induit des difficultés de transport et de logement pesant sur la qualité d'apprentissage d'étudiants devant subvenir à leurs besoins. L'emploi de subsistance ou la précarité peuvent expliquer en partie leur taux d'échec.

---

178 À la rentrée 2019, 25 600 étudiants en première année de licence générale suivent un aménagement de parcours, soit une hausse de près de 11 000 étudiants en un an. Ce sont 9,3 % des néo-bacheliers de licence qui suivent un aménagement de parcours (soit + 3,7 points en un an).

179 Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités Hamza Bennani, Gabriele Dabbaghian et Madeleine Péron.

180 53,8 % des étudiants issus d'un milieu social « très favorisé » (qui représentent 28,7 % des inscrits) obtiennent leur licence en trois ou quatre ans, contre seulement 38,1 % des étudiants provenant d'un milieu social « défavorisé » (23,1 % des inscrits). Note Flash du SIES n°30, novembre 2024.

### LES CONDITIONS DE VIE ET D'ÉTUDES (RESSOURCES FINANCIÈRES, ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES)

Les conditions de vie et d'études des étudiant.es sont jalonnées de difficultés matérielles, financières et sociales (ressources financières, logement, transport, alimentation, activité rémunérée, problèmes de santé...) auxquelles les étudiants tentent de faire face en fonction de leurs ressources tirées parfois de revenus d'activités salariées, du soutien de leurs proches, d'un appui institutionnel (bourses, aides au logement, aides fiscales, aides des associations ou collectivités, prêts, etc.). La plus importante source d'inégalité dans les parcours étudiants est celle des ressources financières. Mais les ressources des étudiants sont difficilement et diversement appréciables car l'analyse des ressources étudiantes se heurte à la difficulté de prise en compte des transferts directs qui ne sont pas toujours visibles pour les étudiants, ainsi que des transferts indirects et des aides en nature, difficilement mesurables et quantifiables, qui peuvent sensiblement modifier les ressources réellement disponibles<sup>181</sup>.

Les aides publiques destinées aux étudiants, sont marquées par une grande complexité et un manque de lisibilité, et se caractérisent par une diversité telle que tout exercice de recensement exhaustif s'avère difficile.

Les CROUS/CNOUS sont des acteurs essentiels de la vie étudiante. Ils favorisent l'accueil et l'accompagnement des étudiants et étudiantes au quotidien en particulier les plus défavorisés. Ils ont pour mission d'offrir des logements et des bourses sur critères sociaux, une offre de restauration pour tous les étudiants et étudiantes et attribuent également à ces derniers et dernières des aides financières supplémentaires. Les CROUS sont enfin un des lieux essentiels de la rencontre des étudiantes et étudiants avec les enjeux écologiques : en matière d'économie d'énergie, d'utilisation

de matériaux non polluants, de lutte contre le gaspillage, de recours aux circuits courts ou au denrées labellisées ou encore en menant des actions de sensibilisation. Certains CROUS se trouvent aujourd'hui dans une situation financière difficile qui nécessite un renforcement du soutien financier de l'État.

La moitié des jeunes d'origine sociale modeste déclarent avoir arrêté leurs études pour des motifs extrascolaires (difficultés financières, personnelles ou familiales, distance trop importante entre le domicile et la formation souhaitée ou problèmes d'accès à un logement), contre un quart des

<sup>181</sup> Rapport d'information Sénat n° 742 (2020-2021), déposé le 6 juillet 2021 « Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour L'État et les collectivités ».

jeunes issus de ménages à dominante cadre et un tiers d'enfants de ménages intermédiaires<sup>182</sup>. La question du budget demeure pour les étudiants un point de fragilité et d'inquiétude majeur. Selon l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), les dépenses mensuelles moyennes des étudiants s'élèvent à 635 euros. Le principal poste de dépenses est constitué du logement, qui représente en moyenne 484 euros mensuels, dont 388 euros de dépenses de loyer et 96 euros de frais liés au logement. Ces dépenses concernent 57 % des étudiants.

La question du logement est déterminante non seulement dans le cursus d'un étudiant mais aussi pour ses conditions d'études. Si la difficulté d'accès au logement est rarement directement citée comme motif d'arrêt des études, elle a pu néanmoins empêcher 12 % des jeunes d'accéder à la formation choisie ou à l'établissement souhaité<sup>183</sup>. Les conditions de logement sont très hétérogènes selon les étudiants. Selon les données recueillies par l'enquête de l'OVE de 2020, 33 % des étudiants habitent chez leurs parents ou chez l'un deux, 45 % sont en location (seul ou à plusieurs) et 12 % vivent en résidence universitaire.). L'offre de logements en résidences étudiantes est structurellement insuffisante par rapport à la population étudiante. Les problématiques des étudiants pour se loger s'inscrivent dans un marché du logement tendu dans de nombreux territoires, où les collectivités et les promoteurs doivent arbitrer entre différentes priorités.

Face à l'inflation qui pèse fortement sur le budget des étudiants, un nombre croissant d'entre eux souffrent de précarité alimentaire sachant que l'alimentation constitue de plus en plus une variable d'ajustement. En 2024, près d'un étudiant sur deux déclare limiter ses achats alimentaires ou y renoncer, pointe une étude de l'Ifop et de l'association COP1, acteur dans la lutte contre la précarité étudiante. Plus d'un tiers des jeunes interrogés (36 %) déclare sauter souvent ou de temps en temps un repas par manque d'argent.

Les boursiers sur critères sociaux représentent 33,1 % des inscrits dans l'enseignement supérieur en 2023-2024 (cette proportion est de 33,8 % dans l'enseignement supérieur public et de 28,3 % dans le privé)<sup>184</sup>. La première phase de réforme des bourses sur critères sociaux revalorisant de 6 % les plafonds de ressources a été appliquée dès la rentrée 2023. La seconde étape de la réforme des bourses portant notamment sur un système de linéarisation des bourses afin d'atténuer les effets de seuil a été reportée. Le montant des bourses ne permet pas toujours aux étudiants de faire face à l'intégralité de leurs dépenses. La question se pose également pour les bourses permettant les mobilités internationales, comme ERASMUS par exemple, avec des bourses ne garantissant pas nécessairement des conditions de vie décente.

<sup>182</sup> Etude Cereq et France stratégie.

<sup>183</sup> Céreq Bref 422-2022 – « Des parcours contrastés, une insertion plus favorable, jusqu'à.... »

Thomas COUPPIÉ- Emilie GAUBERT- Elsa PERSONNAZ

<sup>184</sup> Données issues du rapport de loi de finances pour 2025 (Sénat).

Pour mieux subvenir à leurs besoins, les étudiants y compris boursiers exercent parfois une activité rémunérée pendant leurs études. L'emploi étudiant recouvre des réalités très contrastées, selon le rythme, l'intensité et la nature du travail.

A l'évidence, l'enquête de l'OFVE démontre que les étudiants les plus défavorisés travaillent le plus. Le travail étudiant affecte les chances de réussite. Les étudiant.e.s en grande précarité financière connaissent fréquemment l'échec universitaire, en particulier les étudiants non boursiers ne recevant pas d'aide parentale. L'exercice d'une activité professionnelle régulière (supérieure à 15h/semaine) et contrainte par des nécessités de survie économique, réduit également les chances de réussite aux examens et augmente la durée d'obtention du diplôme et le risque

de décrochage des études<sup>185</sup>. Au-delà de réduire le temps disponible pour étudier, la double charge emploi(s)/études génère stress, fatigue et peut entraîner divers troubles (sommeil, etc.), affectant ainsi la santé mentale. Elle favorise aussi l'isolement social, les étudiants concernés disposant de moins de temps pour les interactions informelles avec leurs pairs. Or, une bonne intégration sociale est essentielle à la réussite. Notons également que, par manque de temps, ces étudiants tendent à adopter une approche plus théorique dans un objectif d'efficacité dans leurs révisions, basées essentiellement sur des cours écrits, au détriment d'une posture davantage réflexive développée en classe ou lors d'échanges informels, ce qui peut constituer un désavantage.

## E. Enseignement supérieur dans les territoires

L'enseignement supérieur est un acteur majeur de l'écosystème territorial. Il joue un rôle structurant et stratégique dans l'aménagement et le développement durable du territoire mais aussi dans l'attractivité qu'il peut impulser au niveau régional ou local. La répartition territoriale des établissements d'enseignement supérieur, est un enjeu pour les territoires en raison des opportunités qu'elle génère mais aussi en raison de l'influence sur les trajectoires d'études des étudiants.

### 1. L'enseignement supérieur et les inégalités territoriales

#### **1.1. Une structuration historique du paysage de l'enseignement supérieur**

Le paysage de l'enseignement supérieur dont les universités pendant très longtemps en étaient les principales actrices s'est constitué progressivement et en plusieurs étapes. Entre répartition équilibrée et volonté de bâtir des pôles d'excellence au niveau régional avec un rayonnement international, la Cour des comptes<sup>186</sup>

<sup>185</sup> Note Christophe Michaut.

<sup>186</sup> Universités et territoires. Cour des comptes. Février 2023.

identifie principalement quatre grandes générations d'universités.

La première génération, de « l'époque républicaine » était caractérisée par une implantation métropolitaine de seize grandes universités fondées sur un modèle pluridisciplinaire. Elles étaient déjà influencées par les spécificités socio-économiques et environnementales des territoires dans lesquels elles étaient implantées. La deuxième génération dès « 1968 marque le point de départ du déploiement des universités en France, jusque - là limitées dans leurs implantations à Paris et à quelques grandes villes »<sup>187</sup>. De seize grandes villes universitaires en 1960, le territoire compte quarante-cinq grandes villes universitaires (Chambéry, Amiens...) de taille moyenne à la fin des années 1970<sup>188</sup>. Cette vague correspond à l'explosion démographique et des inscriptions des étudiant.es à l'université. (215 000 étudiant.es en 1960 inscrit.es à l'université, 1 160 000 en 1990<sup>189</sup>). Les équipements universitaires, antennes, IUT, se déconcentrent vers les villes de taille moyenne à petite. Des centres universitaires essentiellement composés de premiers cycles deviennent des universités de plein exercice. La troisième génération correspond à l'implantation d'établissements dans des villes nouvelles dans les années 1990- 2000 (plan université 2000, U3M). Elle s'inscrit dans une logique de rééquilibrage territorial mais aussi de développement local.

La quatrième génération correspond à un virage entamé avec la loi LRU en 2007<sup>190</sup>. La logique de développement de l'enseignement supérieur et des universités est conditionnée par la mise en place de politiques d'excellence universitaire avec un objectif de rayonnement international.

## 1.2. Des inégalités territoriales peu corrigées par la puissance publique

La Cour des comptes<sup>191</sup> observe que les différences entre les générations d'université sur le territoire ne sont que partiellement corrigées par les politiques publiques. Les universités des grandes métropoles et de première génération, concentrent 1/3 des effectifs étudiants et ont un bassin de recrutement plus large que leur département. Elles attirent plus de bacheliers généraux et la majorité des étudiants étrangers. « 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 ETP contre 7,7 pour 100 étudiants) »<sup>192</sup>. La Cour des comptes dans son rapport relève factuellement que sur les 19 projets initialement bénéficiaires des financements IDEX, I-site ou plan campus, 80 % concernent des établissements héritiers des universités métropolitaines

187 Géographie de l'éducation. Concepts, enjeux et territoires. A Delage, D Giband, K Mary, N Nafdaa. Armand Colin. 2023.

188 Ibid.

189 Etat de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n°17. SIES. MESR. 2024

190 Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

191 Universités et territoires. Cour des comptes. Février 2023.

192 Universités et territoires. Cour des comptes. Février 2023.

de première génération, accentuant encore les inégalités entre les établissements.

De surcroît, dans l'ouvrage sur « la géographie de l'éducation »<sup>193</sup>, les auteurs identifient des effets territoriaux clivants de la politique d'excellence de ces dernières années, à rebours des principes de mission de service public de l'enseignement supérieur.

« *Les politiques d'excellence induisent des processus de hiérarchisation des universités et des villes universitaires* »<sup>194</sup>.

Les financements publics, principalement d'Etat (appels à projets ...), ont accéléré le mouvement de hiérarchisation des universités et territoires. Désormais « deux types d'espaces ressortent. D'une part, la position dominante de l'Île de France comme locomotive internationale macrocéphale s'impose au reste du pays (750 000 étudiants, 4 de ses 12 universités dans le Top 80 du Classement de Shanghai 2022). D'autre part « *quelques métropoles bénéficient des effets de la hiérarchisation et à un niveau moindre que les sites universitaires d'Île de France.* »<sup>195</sup>

« Il s'opère un troisième processus de périphérisation d'universités de plus petite taille, localisées dans les villes moyennes et petites et qui dessine une France des universités périphérisées ». Selon les auteurs ces universités de « proximité »

se caractérisent par une offre académique plus limitée (pas de formation médicale, ni d'écoles supérieures ou d'ingénieurs...) et peu d'organismes de recherche. L'attractivité universitaire y est réduite. Le paysage territorial se déploie ainsi entre grands pôles universitaires internationaux et « universités sous-dotées » avec une part élevée d'étudiants plus fragiles.

L'allocation des moyens aux universités par la tutelle est un facteur qui ne parvient pas à corriger les inégalités entre les universités. La Cour des comptes<sup>196</sup> souligne que les inégalités de répartition de la subvention pour charge de service public, fait partie d'un dispositif d'allocation de moyens (SCSP, contrat d'objectif et de moyen...) qu'elle qualifie comme étant « à bout de souffle » et déconnecté de la réalité territoriale.

Le système d'allocation des moyens obsolète, avec une injection de moyens extrabudgétaires, mais aussi l'évolution des statuts juridiques des universités depuis une dizaine d'années sous l'effet des politiques de regroupement d'établissements (PRES, EPE...) conduit également à une hiérarchisation des universités. Elle se fait au détriment d'un service public de l'enseignement supérieur égal sur l'ensemble du territoire alors que les enjeux territoriaux de ce service public sont majeurs.

<sup>193</sup> Géographie de l'éducation. Concepts, enjeux et territoires. A Delage, D Giband, K Mary, N Nafdaa. Armand Colin. 2023

<sup>194</sup> Géographie de l'éducation. Concepts, enjeux et territoires. A Delage, D Giband, K Mary, N Nafdaa. Armand Colin. 2023

<sup>195</sup> ibid

<sup>196</sup> Pages 25, 38 et suivantes. Universités et territoires. Cour des comptes. Février 2023.

## **2. Les enjeux d'un enseignement supérieur inscrit dans son territoire.**

L'enseignement supérieur joue un rôle fondamental dans le développement des territoires, entendu comme un processus visant à améliorer le bien-être et la qualité de vie de la population d'un territoire, à travers ses évolutions économique, sociale, environnementale ou bien encore culturelle<sup>197</sup>. Ce rôle repose notamment par la population qu'il draine, par son empreinte immobilière et par les connaissances qu'il permet de construire et de transmettre. Les collectivités territoriales - à différents degrés -, avec les lois de décentralisation sont devenues des partenaires reconnus de l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur sont au cœur d'enjeux territoriaux, environnementaux.

### **2.1. Les enjeux de développement et de transition**

#### *a. L'effet sur le développement territorial.*

L'enseignement supérieur est un levier de dynamisme local. Ses établissements participent à la vitalité économique des territoires en formant une main-d'œuvre qualifiée, en stimulant la recherche et l'innovation, en attirant des investissements, en créant des emplois et en favorisant la consommation.

La qualité environnementale étant intrinsèquement liée à l'usage des sols, la crise écologique constitue un des enjeux les plus importants de ce XXI<sup>ème</sup> siècle pour les territoires. L'enseignement supérieur a ainsi un rôle dans la nécessité

d'intégrer le sujet de l'adaptation au réchauffement climatique dans les politiques d'aménagement du territoire.

Lors de son audition<sup>198</sup>, M. Lamri Adoui, rappelle que de nombreuses études montrent que « *quand on investit 1 euro dans l'ESR, 4 euros reviennent dans l'économie, la consommation, l'organisation de conférences, le tourisme, etc.* ». Mme Elise Huillery, économiste, en audition au CESE<sup>199</sup>, complète en précisant que cela induit de nombreuses externalités positives en matière d'innovation, de croissance et d'emploi ».

#### *b. Collectivités territoriales et dynamiques locales*

Conscient de l'importance de l'ESR pour leur territoire, les collectivités territoriales, depuis les lois de décentralisation, participent à son développement à divers degrés.

Les régions depuis la loi Fioraso (2013) élaborent en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Depuis peu, (loi de programmation de la recherche (24 décembre 2020), les collectivités territoriales participent au volet territorial de la contractualisation quinquennale entre l'Etat et les universités.

Les régions sont les principaux financeurs territoriaux de l'enseignement supérieur, suivies des communes et intercommunalités et des départements.

<sup>197</sup> <https://se2.univ-st-etienne.fr/fr/developpement-territorial.html>

<sup>198</sup> Lamri Adoui, Président de France Universités, Président de l'Université Caen Normandie, en audition au CESE devant la commission ECC le mardi 26 mars 2025.

<sup>199</sup> Audition au CESE de Mme Elise Huillery, économiste française, professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine, le mardi 18 février 2025.

Les collectivités n'interviennent pas dans la définition de l'offre de formations, hormis pour les formations sanitaires et sociales pour lesquelles les régions ont une compétence de principe. Elles apportent un soutien financier aux stratégies des établissements mais aussi à la vie étudiante. Elles peuvent favoriser l'implantation d'acteurs par des subventions de fonctionnement mais aussi grâce à des financements indirects en accordant des loyers gratuits aux établissements dès lors que cela correspond à une stratégie de territoire. Le développement de l'enseignement supérieur par les collectivités peut correspondre à une stratégie de lutte contre la désertification du territoire, de lutte contre le vieillissement de la population et du maintien des jeunes sur le territoire. Il peut jouer aussi un rôle en faveur du dynamisme économique du territoire, du maintien et de l'implantation d'entreprises. A cet effet les collectivités locales souhaitent bénéficier d'une offre de formations professionnalisantes pour répondre aux besoins de leurs entreprises locales et maintenir une population active sur place.

Elles cherchent ainsi à favoriser l'arrivée de l'enseignement supérieur en raison des opportunités qu'elles offrent à leur territoire. Toutefois sans hiérarchiser les offres d'implantation, certaines d'entre elles regrettent l'insuffisance de l'offre publique<sup>200</sup> et constatent en

revanche une multiplication des établissements privés à but lucratif.

### *c. L'apport de l'enseignement supérieur dans la transition écologique.*

Le rapport de la Cour des comptes sur « *L'enseignement supérieur face au défi de la transition écologique* », nous rappelle que « *les établissements d'enseignement supérieur occupent une place spécifique dans la transition écologique* ».

Le rôle de l'enseignement supérieur dans l'adaptation de la société aux enjeux de la transition écologique s'avère aujourd'hui déterminant. En tant qu'espace de production et de transmission des savoirs, il constitue un levier stratégique pour accompagner les mutations profondes que cette transition exige. Loin de se limiter à la formation initiale, l'enseignement supérieur contribue à façonner les compétences et développer les esprits critiques nécessaires pour appréhender la complexité des enjeux environnementaux, sociaux et économiques contemporains.

Il participe également à la redéfinition des métiers<sup>201</sup> et à la transformation des pratiques professionnelles, en intégrant les dimensions écologiques dans les référentiels de formation et les cursus. Ainsi, il anticipe l'évolution des besoins en compétences dans les secteurs en mutation,

<sup>200</sup> Rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, présenté par Mmes Béatrice Descamps et Estelle Folest. Assemblée nationale, 10 avril 2024.

<sup>201</sup> Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique.

Avis du CESE, mai 2024, rapporté par Pascal Mayol, et Claire Tutenuit. Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique. Avis du CESE, avril 2023, rapporté par Mme Aminata Niakaté et M. Antoine Gatet.

tout en sensibilisant les futurs acteurs socio-économiques aux impératifs de soutenabilité et transformations. Par son action, il doit jouer un rôle structurant dans l'émergence d'une culture professionnelle plus responsable et l'évolution de la société vers la sobriété.

Parce qu'ils représentent la moitié des opérateurs de l'Etat avec un parc immobilier considérable et que ces établissements dans les territoires concernent d'importants effectifs étudiants mais aussi en termes de personnel ils ont un impact environnemental élevé. L'impact est lié aux bâtiments universitaires qui accueillent les étudiante.es, mais aussi les mobilités des étudiant.es et des personnels enseignants, administratifs ou technique. La place de l'enseignement supérieur pour réduire l'impact environnemental est donc essentiel.

Les enjeux sont nombreux et appellent à une réflexion multi partenariale, car plusieurs acteurs sont concernés l'Etat, tutelle des établissements d'enseignement supérieur et principal financeur, la gouvernance des établissements (personnels et étudiantes et étudiants), mais aussi les collectivités territoriales qui sont parties prenantes de l'aménagement du territoire et bien que marginal, du schéma régional de l'enseignement supérieur.

La cour des comptes, dans le rapport précité, mentionne que la réussite des politiques de transition écologique n'est pas à la hauteur de l'enjeu. « Une gouvernance de la transition écologique reste à mettre en place dans les organes de décision comme dans les

services administratifs ». Malgré des initiatives dans des établissements pour associer les acteurs de l'université au suivi des politiques, celles-ci demeurent très ponctuelles, et le suivi n'est pas à la hauteur des enjeux. « La planification des actions est seulement en train de se mettre en place alors qu'elle est prescrite depuis 10 ans ».

Le bâti universitaire qui constitue un levier essentiel de réduction des gaz à effet de serre et des coûts énergétiques, et d'amélioration de la qualité de vie et d'études des étudiantes et étudiants et des personnels, est aujourd'hui peu optimisé. Lamri Adoui explique que les « universités représentent 20 % du parc immobilier de l'État, et que si l'État veut réussir sa transition énergétique, il va falloir qu'il aide les universités. [...] La Cour des comptes estime qu'il faut 7 milliards d'euros à destination des universités françaises pour rénover le patrimoine du point de vue de la rénovation énergétique. C'est dix fois ce que les universités ont aujourd'hui en réserve en termes de fonds de roulement libres, soit 700 millions d'euros »<sup>202</sup>.

Outre les domaines de la formation, de la recherche et les enjeux immobiliers<sup>203</sup>, les enjeux de transitions écologiques trouvent aussi leur place dans l'expérimentation de solutions innovantes (créer des espaces végétalisés propices à la biodiversité, proposer des solutions alternatives de déplacement aux personnels et étudiants, décarboner...). L'université, en transformant ses campus en véritables terrains d'expérimentations et de démonstration des territoires

202 L'enseignement supérieur face au défi de la transition écologique. Cour des comptes. Décembre 2023.

203 Le MESR estime à 7 Md€ le coût de réhabilitations du patrimoine universitaire, dont 75 % serait en lien avec la transition énergétique et environnementale. Ce montant pourrait toutefois s'avérer plus élevé en fonction des analyses de France Universités qui, dans son plan Programme Efficacité Énergétique des Campus (PEEC) pour 2030, propose un total de 15 Md€ à partir d'une évaluation d'un ratio de travaux au m<sup>2</sup>.

durables du futur, pour les étudiants, les chercheurs, les personnels, les habitants et les entreprises, peut être force de propositions pour surmonter les enjeux à venir.

Dans son avis *Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable*<sup>204</sup>, le CESE considère que les établissements d'enseignement supérieur doivent faciliter l'engagement des étudiantes et des étudiants et être des terrains d'expérimentation et d'innovation. L'université est aussi un espace de sensibilisation et de conceptualisation intellectuelle et pratique d'une société plus écologique et responsable. Les étudiantes et étudiants mais également tous les personnels doivent être associés à la transition des campus dans une démarche participative. Il s'agit d'accélérer la transformation des campus universitaires en lieux écoresponsables : généraliser les programmes de rénovation énergétique des bâtiments, d'approvisionnement en circuit court pour les restaurants universitaires, la réduction des emballages plastiques... Les campus doivent pouvoir donner accès et promouvoir un mode de vie écoresponsable.

Selon Jean Jouzel<sup>205</sup>, co-auteur du rapport « *Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique*

*et du développement durable dans l'enseignement supérieur* »<sup>206</sup>, le Plan de relance représente une opportunité unique pour la mise en réseau de démonstrateurs « Eco-campus ». France 2030 est aussi l'occasion d'investir dans les bons leviers de la transition écologique et de l'amélioration du cadre de vie et d'études.

Le CESE rappelle donc l'importance de généraliser la préconisation suivante formulée dans son avis. *Le CESE préconise à nouveau que les lieux d'enseignement supérieur (dans toutes leurs dimensions : formation, recherche, vie étudiante) deviennent des espaces privilégiés d'actions et d'expérimentations en faveur de la transition écologique où les étudiantes et étudiants ainsi que les personnels mettent en œuvre leurs connaissances. Les établissements doivent donner davantage de moyens pour la réalisation de ces projets et les techniques de valorisation doivent être détaillées afin d'aider les établissements à s'en saisir. Cet engagement des étudiantes et des étudiants doit être reconnu dans le cadre de la validation de leur diplôme.*

Les campus sont des lieux d'organisation collective de participation à la transition écologique, mais aussi des espaces d'intelligence collective et de prise de conscience de tous, des ressorts

<sup>204</sup> Favoriser l'engagement civique et la participation citoyenne au service du développement durable, avis du CESE dont le rapporteur est Thierry Cadart – octobre 2023.

<sup>205</sup> Audition de M. Jean JOUZEL, paléoclimatologue, accompagné de M. Luc ABBADIE, professeur émérite d'écologie, co-auteur du rapport « Enseigner la transition écologique dans le supérieur, au CESE, du 12 février 2025.

<sup>206</sup> Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur, Rapport à Frédérique Vidal, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation du groupe de travail présidé par Jean Jouzel, Février 2022.

de la crise écologique dans ses trois dimensions (climatique, biodiversité, pollutions et déchets) et de ses intrications avec les enjeux économiques, sociaux, de genre etc.

## **2.2. Des trajectoires d'études marquées par les inégalités géographiques**

Les poursuites d'études dans l'enseignement supérieur varient sensiblement entre académies, 22 points séparant l'académie de Paris de celle de Corse<sup>207</sup>. Cette variation peut refléter à la fois des différences de dotations en établissements d'enseignement supérieur mais aussi des écarts en termes de composition sociale et culturelle des familles selon les territoires.

### *a. La relation enseignement supérieur et origine géographique*

L'offre de formation existante dans un territoire conditionne l'orientation. La répartition inégale de l'offre de formation sur le territoire contribue ainsi fortement aux disparités géographiques d'accès à l'enseignement supérieur. Dans un rapport de 2023 consacré à l'enseignement supérieur et aux territoires, la Cour des comptes met en évidence une relation complexe et persistante entre l'enseignement supérieur et l'origine géographique, source d'inégalité. Le taux de diplômés réduit globalement à mesure que l'on s'éloigne des grandes villes<sup>208</sup>.

L'accès aux formations sélectives varie fortement selon le lycée d'origine des étudiants : en 2015, la moitié des lycées généraux et technologiques ne fournissait que 16 % des effectifs en STS, tandis qu'à l'inverse, 21 % des

lycées en fournissent la moitié. Pour les CPGE, ces proportions étaient de 14 % et 18 % respectivement. Les élèves qui passent leur baccalauréat dans un lycée proposant une formation sélective ont plus de chances de candidater et d'être admis dans ces filières, comparés à ceux issus de lycées sans offre équivalente. Cet écart ne s'explique que partiellement par les différences de performances scolaires entre ces deux groupes d'élèves. L'ouverture d'une CPGE ou d'une STS accroît d'environ 8 % la probabilité d'inscription des élèves locaux, qu'ils soient originaires du lycée concerné ou des lycées voisins. Les élèves bénéficiant de l'ouverture d'une CPGE ont plus de chances d'intégrer une grande école dans les trois ans suivant leur baccalauréat, avec un effet d'ampleur comparable à celui observé sur l'accès en CPGE. L'impact des ouvertures de classes sur l'accès à ces formations provient principalement d'élèves qui, sans cette possibilité, auraient privilégié l'université plutôt qu'une autre filière sélective<sup>209</sup>. L'effet des ouvertures de CPGE et STS est plus marqué pour les élèves des petites communes et, dans le cas des STS, pour ceux issus de la voie professionnelle.

L'accès à l'enseignement supérieur et aux filières sélectives est plus fréquent dans les grandes villes. À niveau de revenu des parents donné, l'accès à l'enseignement supérieur dépend de la proximité immédiate avec une offre éducative variée. En principe, une telle proximité permet d'une part un meilleur accès à l'information sur les diverses possibilités de poursuite d'études, et d'autre part d'entreprendre des

207 DEPP, 2017, pp. 84-85.

208 Les emplois de cadres et les professions scientifiques étant plutôt concentrés autour des grandes aires urbaines.

209 Note Institut des politiques publiques (IPP) n° 114 « Peut-on réduire les inégalités géographiques dans l'accès aux filières sélectives en France ? »

études tout en restant vivre chez ses parents, donc sans surcoût entraîné par la décohabitation. L'accès à l'enseignement supérieur s'avère en effet plus fréquent pour les jeunes dont au moins un des parents vit en région parisienne, lorsque ces derniers sont situés au milieu de la distribution des revenus (au-dessus des 20 % les moins aisés, mais en dessous des 40 % les plus aisés, P20-P60), notamment en comparaison de ceux dont les deux parents habitent dans une ville de moins de 100 000 habitants. L'accès aux filières sélectives parmi les jeunes dont les parents appartiennent aux 20 % les plus aisés est quant à lui plus élevé lorsqu'au moins un des parents habite dans une ville de plus de 100 000 habitants (y compris Paris), en comparaison de ceux dont les deux parents habitent dans une ville de moins de 100 000 habitants<sup>210</sup>. Les difficultés de mobilité influent les opportunités de formation des jeunes ruraux qui sont moins nombreuses et leurs choix plus contraints puisque 28 % des jeunes ruraux accèdent à l'enseignement supérieur, contre 37 % des jeunes urbains. 33 % des jeunes habitant dans un territoire rural ont, pour les mêmes raisons, renoncé à un emploi ou à une formation.<sup>211</sup> Les jeunes ruraux sont moins nombreux en cours d'études que les jeunes urbains, y compris en apprentissage (42 % des jeunes ruraux contre 52 % des jeunes

urbains) ». Ils suivent davantage des études courtes : ceux qui sont encore en études sont 47 % à souhaiter atteindre au plus haut un bac + 3 (contre 33 % pour les jeunes urbains) et seulement 31 % un bac + 5 (46 % chez les jeunes urbains). Le souhait de suivre une formation en apprentissage est citée plus souvent par les jeunes ruraux (17 % contre 10 %)<sup>212</sup>.

En 2022, parmi un demi-million de néo-bacheliers résidant en France, 58 % des nouveaux bacheliers quittent leur domicile et donc leur zone d'emploi en entrant dans l'enseignement supérieur et 17 % changent de région, en fonction de la formation du supérieur qu'ils ont acceptée. Peu de zones d'emploi sont dépourvues d'un établissement d'enseignement supérieur, mais l'offre de formation postbac est plus concentrée dans les grandes agglomérations que la population des lycéens.

### *b. La particularité des territoires d'Outre-mer*

Au cours des dernières années, l'État, comme les collectivités territoriales, ont déployé une politique visant, d'une part, à soutenir le développement d'une offre locale de formation et, d'autre part, à favoriser le départ de néo-bacheliers ultra-marins vers l'hexagone. Dans un contexte insulaire et de relatif isolement, les universités ultramarines sont davantage tournées vers leur

<sup>210</sup> Accès à l'enseignement supérieur : des différences marquées en fonction du revenu des parents – 2023 Diversité (revue d'actualité et de réflexion sur l'action éducative.

<sup>211</sup> INJEP, « Qui sont les jeunes ruraux ? Caractéristiques sociodémographiques », Fiches INJEP, Juin 2019. FR45\_jeunes\_ruraux.pdf (injep.fr)

<sup>212</sup> Rapport IGAS – 2024 - Pauvreté et conditions de vie des jeunes dans le monde rural : comment adapter les réponses institutionnelles ?

territoire que vers l'hexagone ou leur environnement régional. C'est pourquoi l'offre d'enseignement supérieur en Outre-mer s'est fortement développée et diversifiée. Selon le rapport de la Cour des Comptes sur l'enseignement supérieur et la recherche dans les outre-mer, cette offre se structure autour d'universités de proximité, deux fois plus nombreuses aujourd'hui qu'il y a 25 ans, qui conservent une place prépondérante bien que légèrement déclinante (65 % de l'offre globale) dans le paysage de l'enseignement supérieur ultra-marin. Les formations courtes, comme les sections de techniciens du supérieur (STS) ou les licences professionnelles, sont de plus en plus nombreuses et davantage, en adéquation avec le profil des bacheliers. Toutefois, selon la Cour, l'offre de formation présente certaines carences, à l'instar de l'absence de formations d'ingénieurs à l'exception de la Guadeloupe et de La Réunion. Ces formations ne représentent en effet que 0,5 % de l'offre globale dans les Outre-mer contre une moyenne nationale de 6,1 %. La Cour pointe le manque de partenariats avec des universités hexagonales qui n'est pas de nature à favoriser un parcours complet de formation, de la licence au doctorat. Ainsi, selon les dernières données du MESR, dans les territoires d'outre-mer, plus d'un tiers des lycéens ultra marins s'orientent vers l'Hexagone pour leurs études supérieures. En 2023, parmi les 30 800 lycéens de terminale scolarisés dans une académie d'Outre-mer ayant confirmé au moins un vœu en phase principale sur Parcoursup, 62 % (19 000 candidats) ont postulé à une formation dans l'Hexagone. À l'issue de la campagne, 68 % de ces candidats ont reçu au moins une proposition

d'admission et 35 % ont accepté une formation en France métropolitaine. Cette dernière part s'élève à 52 % pour les néo bacheliers avec une mention Bien ou Très bien qui postulent également plus souvent vers l'Hexagone (81 %). À la rentrée 2023, l'enseignement supérieur français compte 87 900 étudiants ayant obtenu leur baccalauréat dans une académie d'Outre-mer, toutes années d'obtention du bac confondues et tous niveaux d'étude confondus. Parmi eux, 45 % (39 700 étudiants) sont inscrits dans une académie de France métropolitaine. Après une baisse de 2,5 % entre la rentrée 2018 et la rentrée 2022, cet effectif repart à la hausse, enregistrant une croissance de 1,5 % à la rentrée 2023<sup>213</sup>.

### *c. Lien entre mobilité géographique et le risque d'abandon des études supérieures*

Certains chercheurs ont interrogé l'empreinte possible du territoire d'origine sur les chances de poursuivre dans l'enseignement supérieur et le risque d'en sortir avant l'obtention du diplôme. Il ressort de ces travaux que les disparités entre départements sont surtout significatives pour les étudiants qui restent étudier dans leur département d'origine. Cela confirme le fait que les contraintes sur l'offre pénalisent avant tout les jeunes dont les ressources économiques et sociales ne leur permettent pas d'entreprendre de mobilité résidentielle pour aller étudier ailleurs. Contraints par la proximité, ils le sont vraisemblablement aussi dans leur orientation, se traduisant *in fine* dans des taux d'abandon sensiblement plus élevés que pour ceux qui ont entrepris une mobilité et parviennent sans doute à mieux réaliser leurs aspirations de

formation. La mobilité géographique au sens d'un changement de département associé à une distance de plus de 80 km réduit en moyenne le risque d'abandon des études supérieures. L'incidence de cette mobilité est d'autant plus forte qu'elle s'exerce au départ d'une grande aire urbaine et dans un département plutôt bien pourvu en offre d'enseignement supérieur et que la distance parcourue est élevée. Ces conditions de mobilité rassemblent plutôt de surcroît des

jeunes aux caractéristiques sociales et scolaires les plus favorables. A contrario, la mobilité au départ des départements moins urbanisés ou déficitaires en matière de sites d'enseignement supérieur parce qu'elle semble plus contrainte, draine des publics plus disparates qui ne réunissent pas forcément tous les atouts pour réussir dans l'enseignement supérieur loin de leur base de socialisation initiale<sup>214</sup>.

#### LES OUTRE-MER

Au cours des dernières années, l'État, compétent en matière d'enseignement supérieur et de recherche (à l'exception de la Polynésie française, compétente en matière d'enseignement supérieur hors universitaire – CPGE et BTS), comme les collectivités territoriales, ont déployé une politique visant à soutenir le développement d'une offre locale de formation supérieure.

L'offre d'enseignement supérieur relève principalement des universités dans lesquelles sont inscrits plus de 60 % des étudiant.es dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), et 56,6 % dans les collectivités d'outre-mer COM et en Nouvelle-Calédonie, soit des inscriptions supérieures à la moyenne nationale (54 %)<sup>215</sup>. Les universités, davantage tournées vers leur territoire que vers l'hexagone ou leur environnement régional, se sont développées sur tous les territoires : université de Guyane (2 900 étudiantes et étudiants), universités des Antilles (Guadeloupe et Martinique, 10 500 étudiantes et étudiants), université de La Réunion (15 280 étudiantes et étudiants), université de Mayotte (depuis 2024, sous forme d'établissement public administratif – 1 200 étudiantes et étudiants), dans les collectivités d'outre-mer (COM) et Nouvelle-Calédonie, université de Polynésie française (2 300 étudiantes et étudiants) et université de Nouvelle-Calédonie (3 000 étudiantes et étudiants).

<sup>214</sup> Sortir sans diplôme de l'enseignement supérieur : un effet possible du département d'origine ? Dupray, Arnaud.

<sup>215</sup> Repères et références statistiques (RERS), 2024, DEPP, services statistiques ministériels chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les formations en Sections de techniciens supérieurs (STS) et classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) accueillent 30 % des étudiants dans les DROM et 36 % dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, vs 16 % au niveau national.

Les formations courtes, comme les sections de techniciens du supérieur (STS) ou les licences professionnelles, les bachelors universitaires de technologie (BUT) sont de plus en plus nombreuses et davantage, en adéquation avec le profil des bacheliers (bacheliers technologiques 24,8 % vs 20,6 % en Hexagone, professionnels 31,6 % vs 25,9 % en Hexagone, voie générale 43,6 % contre 53,5 % en Hexagone).

Malgré l'évolution de l'offre de formation dans les territoires, la Cour des comptes constate dans son rapport « l'enseignement supérieur et la recherche dans les Outre-mers »<sup>216</sup> qu'elle présente certaines carences, notamment en matière de formations d'ingénieurs dans certains territoires autres que la Guadeloupe et de La Réunion. Ces formations ne représentent en effet que 0,5 % de l'offre globale dans les Outre-mer contre une moyenne nationale de 6,1 %. Faute d'une offre complète dans les territoires, d'une carte de formation réfléchie à l'aune des enjeux régionaux et du manque d'offre de transports locaux, plus d'un tiers des lycéens ultra marins s'orientent vers l'Hexagone pour leurs études supérieures, encouragée par une politique de mobilité soutenue. Or, beaucoup de ces étudiants ne reviennent pas après leurs études dans l'hexagone malgré des dispositifs d'aide au retour mis en place en particulier par les collectivités territoriales et l'Etat. Le

non-retour des jeunes est une perte d'opportunité pour le développement de ces territoires.

Par ailleurs, compte tenu d'une précarité sociale importante, le taux de boursiers est bien supérieur en outre-mer qu'au niveau national (exemple 36,3 % au niveau national vs 62 % à la Réunion). Reconnaissant cela, les montants des bourses sont eux-mêmes légèrement supérieurs à ceux pratiqués dans l'Hexagone.

Dans sa contribution à l'avis du CESE *Réussite à l'Ecole, réussite de l'Ecole*, publié en juin 2024, la Délégation aux Outre-mer insistait sur le développement d'un continuum Bac-3 à Bac+3 dans les territoires et appelait au développement de l'offre de formations davantage orienté vers les besoins des territoires et au développement de l'aide au retour des étudiant.es. Le présent avis rappelle l'importance de ces préconisations.

Pour le CESE, il convient de mettre en place des dispositifs de continuité entre l'enseignement scolaire et supérieur (juste avant et après le baccalauréat pour assurer la continuité du cycle « bac – 3 » à « bac + 3 ») afin d'offrir le maximum de choix et de possibilités de poursuite d'études sur place.

L'offre de formation doit être davantage développée en tenant compte des débouchés en emplois locaux et des besoins en compétences du territoire. Ceci d'autant plus que les besoins de compétences d'ingénierie sont très importants.

Pour les jeunes qui ont souhaité à un moment partir étudier dans l'hexagone ou à l'étranger, et qui souhaitent poursuivre leurs études en Outre-mer, des dispositifs d'aide au retour doivent être proposés comme : l'aide à la recherche de stage,

d'une place d'apprentissage en entreprise ou d'un premier emploi ; une prime à l'installation ou au retour pour les étudiants (ce dispositif existe en Martinique pour les jeunes actifs) ; une plateforme d'information et d'orientation pour les étudiants qui souhaitent revenir poursuivre leurs études sur leur territoire d'origine ;

une aide à l'accès au logement étudiant... Il s'agira de mettre à disposition des jeunes étudiants des services leur permettant de faciliter leur retour et de poursuivre leurs études en lien avec le territoire.

## PARTIE 2

# Les préconisations

## A. Donner au service public de l'enseignement supérieur les moyens de préparer l'avenir et de remplir ses missions d'intérêt général

Il est essentiel aujourd'hui de réaffirmer les finalités fondamentales de l'enseignement supérieur, de les aligner avec une vision stratégique d'anticipation des grands bouleversements à venir, et d'y adjoindre les moyens nécessaires. Le CESE l'a déjà préconisé pour l'École dans son avis Réussite à l'École, réussite de l'École<sup>217</sup>.

L'enseignement supérieur est un service public essentiel pour former des citoyennes et citoyens capables d'affronter l'avenir. Transition écologique, démocratie, numérique, crises géopolitiques, bouleversements sociaux : il faut, entre autres, former à l'incertitude, à la pensée critique, à l'adaptation.

Or, la priorisation des résultats attendus de l'enseignement supérieur n'a pas été faite et les moyens humains et financiers dévolus à l'enseignement supérieur sont trop faibles, et inégalement répartis aujourd'hui pour assurer cela.

Si le Code de l'Éducation<sup>218</sup> définit les grands objectifs de l'enseignement supérieur, il serait utile aujourd'hui de préciser ce que nous en attendons, en tant que société, et d'y adjoindre tous les moyens financiers nécessaires.

### 1. Clarifier les missions attendues de l'enseignement supérieur, son organisation et le rôle de ses différents acteurs

A la suite de l'École, l'enseignement supérieur doit être un lieu de formation, de préparation tant à l'insertion professionnelle qu'à l'incertitude, de socialisation, d'émancipation, d'apprentissage de la citoyenneté, d'acquisition d'une culture émancipatrice et humaniste. Chaque individu doit disposer d'un tel parcours s'il le souhaite. C'est une question de justice sociale. C'est aussi un enjeu de démocratie que d'avoir la capacité de faire société ensemble.

L'enseignement supérieur doit être également un lieu réellement inclusif de tous et toutes. Cette inclusion de chacun et chacune se définit par la nécessité de donner à tous les élèves quels que soient leur origine et milieu social, leur lieu d'habitation, filles et garçons, étudiant atteint d'une maladie ou en situation de handicap... les outils pour construire leur avenir personnel et professionnel et leur estime de soi. Le CESE n'a de cesse de répéter cette nécessité.

<sup>217</sup> Réussite à l'École, réussite de l'École, avis du CESE dont la rapporteure est Mme Bernadette Groison, juin 2024.

<sup>218</sup> Article 123 – 3 du Code de l'Éducation.

L'enseignement supérieur, en lien avec la recherche, est à la croisée d'enjeux déterminants : construction d'une pensée critique et scientifique, production et transmission des savoirs dans un contexte inédit de désinformation, élévation du niveau des compétences et des connaissances, démocratisation de l'accès aux connaissances, lutte contre les inégalités, insertion professionnelle, souveraineté nationale, mais aussi innovation et coopération internationale.

La stratégie nationale de l'enseignement supérieur (Stranes – loi de juillet 2013) devait être révisée tous les cinq ans. Mais faute de pilotage politique et institutionnel, sa première version de 2015 n'a jamais été mise à jour.

Face aux transformations rapides et profondes de nos sociétés – qu'elles soient écologiques, technologiques, économiques, sociales ou démocratiques –, le système d'enseignement supérieur doit mieux préparer les citoyennes et citoyens de demain. Il ne suffit plus de transmettre des savoirs disciplinaires ; il est plus que jamais indispensable de permettre une réelle appropriation des connaissances et de former à l'adaptabilité, à la pensée critique, à l'interdisciplinarité et à la gestion de l'incertitude. Ces compétences transversales sont essentielles pour faire face à des contextes instables et répondre aux défis contemporains tels que la crise écologique, la fracture numérique ou les crises démocratiques, ou encore répondre aux besoins du monde socio-économique en constante évolution et dont on ne connaît pas encore les besoins en termes de compétences

précises. Il y a un enjeu à intégrer des objectifs de formation citoyenne, environnementale et interdisciplinaire dans tous les cursus, et de favoriser la formation tout au long de la vie.

Repenser et prioriser les missions de l'enseignement supérieur conduit à replacer les étudiantes et étudiants et particulièrement celles et ceux qui y sont aujourd'hui en difficulté, au centre des préoccupations du système éducatif pour que chacun et chacune puisse y construire sa réussite. Il s'agit également de s'appuyer sur la professionnalité des personnels dans toute leur diversité et de les conforter dans l'exercice de leurs métiers, dans leurs conditions de travail au sens large, dans leur statut.

#### PRÉCONISATION #1

Dans un contexte de crises et de transitions, le CESE préconise l'organisation d'un débat démocratique associant tous les acteurs et tous les publics pour redéfinir une nouvelle stratégie nationale de l'enseignement supérieur. Ce débat interrogera les missions de l'enseignement supérieur, son organisation et le rôle de chacun afin d'assurer l'accueil et la réussite de tous les étudiantes et étudiants et de favoriser leur insertion.

Cette redéfinition et clarification des missions permettrait de penser ensuite les transformations nécessaires en termes de contenus à enseigner, de didactique et de pédagogie dans le cadre des libertés académiques et de l'indépendance des universitaires, pour les mettre en œuvre.

## **2. Augmenter le financement en faveur de l'enseignement supérieur**

L'enseignement supérieur constitue un investissement majeur pour la Nation. Il est un levier essentiel pour la transformation de la société et l'accompagnement de ses mutations, dont les transitions écologiques.

Si l'effort de financement consenti par l'Etat pour rattraper son retard depuis une cinquantaine d'années est réel et permet depuis 2017 d'avoir une dépense intérieure d'éducation (dépense publique et privée) dans la moyenne voire légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE (1,5 % du PIB - dont 1,2 % de part publique, vs 1,4 % pour les pays de l'OCDE), il demeure très insuffisant pour répondre aux ambitions fixées par l'Etat et pour garantir une place à toutes et tous les étudiants ou aspirants étudiants.

Le diagnostic de la situation de l'enseignement supérieur public, fait apparaître, notamment un sous-

financement structurel et chronique des universités et des établissements qui assurent une mission de service public essentiel à la Nation, une dépense par étudiant en baisse constante depuis plusieurs années, une baisse du taux d'encadrement des étudiants, et une stratégie de rénovation du bâti universitaire non financé.

Depuis les années 2010, nous voyons également une sélection s'effectuer dans des filières pourtant dites « ouvertes », à l'université. Au-delà de certaines volontés de restreindre l'accès à ce type de formations, une réalité est frappante dans son organisation et son fonctionnement actuel : notre système d'enseignement supérieur n'a pas les moyens d'accueillir l'ensemble des néo-bacheliers dans la filière et l'établissement de leur choix. Ainsi, ce sous-financement a également un impact énorme sur le parcours même des premiers concernés par l'enseignement supérieur, les jeunes. L'enjeu d'un financement à la hauteur de l'ambition fixée devra également permettre de garantir un accès à l'université à toutes et tous les étudiants qui le souhaitent, dans la filière et l'établissement de leur choix. Au regard des déficits accumulés dans l'enseignement supérieur ces dernières années et de ses besoins, il est urgent d'y consacrer une part plus importante du PIB.

### **PRÉCONISATION #2**

Le CESE préconise de rehausser le niveau de financement en faveur de l'enseignement supérieur à 2 % du PIB par an (hors budget recherche). L'augmentation du financement public pour les universités doit correspondre à une augmentation d'un milliard par an sur 10 ans, dans le cadre d'un plan pluriannuel de financement. Le plan pluriannuel doit permettre une meilleure visibilité aux établissements pour améliorer l'accueil et la réussite des étudiantes et des étudiants. Il doit permettre d'élaborer leur stratégie de développement en lien avec leurs besoins et aspirations, celles du monde socio-économique et les spécificités des territoires.

### **3. Augmenter et répartir de façon transparente la subvention de charge de service public.**

En France, le modèle économique de la grande majorité des établissements publics d'enseignement supérieur repose essentiellement sur des dotations publiques avec le versement, par l'État, de la subvention de charge pour service public (SCSP). C'est particulièrement le cas pour les universités pour lesquelles la SCSP représente entre 60 et 85 % de leurs recettes<sup>219</sup>. D'autres ressources existent mais sont de moindre importance.

Comme l'a souligné Julien Gossa<sup>220</sup>, le financement public des universités a évolué dans ses modalités. On constate une compression de la subvention pour charge de service public et une incitation à développer les ressources propres, y compris les ressources propres allouées par l'État, en particulier celles attribuées par appels à projets. De même, le financement public important en faveur du développement de l'apprentissage marque une priorité accordée aux politiques de l'emploi même si ce financement a un impact sur les budgets des établissements d'enseignement supérieur publics et privés. L'État continue bien d'attribuer un financement public à l'enseignement supérieur mais il le fait selon des procédures différentes, opaques et inéquitables.

Il n'en demeure pas moins que la SCSP est toujours essentielle au bon fonctionnement des universités et à la mise en œuvre de leurs missions. Son montant a été longtemps déterminé selon différents modèles d'allocation de moyens, réformés plusieurs fois. Ce système est aujourd'hui inadapté et opaque. Cette opacité est dénoncée aujourd'hui par une grande partie de la communauté universitaire qui s'interroge sur les critères d'attribution de la SCSP, mais aussi sur les montants attribués, leur évolution et les méthodes de négociation lors des dialogues de gestion entre établissements et ministère. Le modèle actuel, en place depuis de nombreuses années, n'a pas suffisamment évolué pour prendre en compte les trajectoires différentes des établissements, engendrant des disparités importantes entre établissements et ne permettant pas de répartir les ressources de manière optimale. Une révision en profondeur du système d'allocation des moyens alloués aux universités est indispensable.

Le ministre de l'ESR a lancé, le 4 avril 2025, la première phase du déploiement des nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) qui doivent être synchronisés avec le contrat quinquennal. Ces COMP ne porteront plus sur 0,8 % mais

<sup>219</sup> Une mission sur le modèle économique des universités, commune aux inspections générales de l'éducation (IGESR) et des finances (IGF) est toujours en cours.

<sup>220</sup> Entretien avec Julien Gossa, avril 2025 et citations issues de son blog. Il est maître de conférences en informatique, membre du laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg/CNRS et il enseigne à l'IUT d'Illkirch. Ses recherches portent sur l'utilisation des données administratives ouvertes pour observer l'action publique, notamment dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

sur 100 % de la SCSP des universités avec une volonté d'adapter davantage ce dispositif aux réalités locales. La contractualisation doit intégrer la garantie de versement par l'État de la totalité de la masse salariale des fonctionnaires d'Etat dans le budget des établissements, ceux-ci versant les salaires par délégation. Ces nouveaux COMP seront mis en place dans un premier temps en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Nouvelle-Aquitaine avant une généralisation du dispositif à partir de 2026. Ce « COMP à 100 % » est pour autant critiqué. De plus, comme l'a souligné M. Lamri Adoui<sup>221</sup> lors de son audition, en matière de contractualisation, « *tout est désynchronisé. Vous avez aujourd'hui un contrat d'établissement qui dure 5 ans, un président ou une présidente d'université qui est élue pour 4 ans, un contrat d'objectifs, de moyens et de performance avec l'État qui est signé pour 3 ans et un contrat de plan État-région qui est signé pour 7 ans* ».

## PRÉCONISATIONS

### PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise une augmentation de la subvention de charge pour service public (SCSP) pour qu'elle puisse financer de façon pérenne les missions des établissements d'enseignement supérieur publics. Il préconise également une réforme des critères d'attribution de la SCSP afin qu'ils soient transparents et identiques pour tous les établissements concernés.

### PRÉCONISATION #4

Le CESE préconise la construction d'un cadre national de contractualisation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur publics harmonisé, afin de réduire la superposition des différents types de contrats. D'une durée de cinq ans, ces contrats doivent pleinement valoriser les orientations de l'établissement afin d'assurer leur développement stratégique.

<sup>221</sup> M. Lamri Adoui, Président de France Universités, Président de l'Université Caen Normandie, en audition au CESE devant la commission ECC le mardi 26 mars 2025.

## B. Sortir de la logique de marché : renforcer le service public, réguler les concurrences et favoriser la coopération

En reconnaissant le rôle majeur de l'enseignement supérieur dans notre pays que ce soit d'un point de vue économique, social et environnemental, il devient nécessaire de structurer son fonctionnement afin qu'il ne puisse y avoir de logique de prédation, et que l'on puisse assurer une orientation partagée avec l'ensemble des acteurs concernés, au service de l'intérêt public.

La question de l'encadrement et de la place du secteur privé lucratif de l'enseignement supérieur devient centrale. Pour éviter les dérives possibles il est nécessaire de construire une politique cohérente et solidaire entre les établissements publics et entre les établissements publics et privés d'intérêt général.

L'enseignement supérieur n'est pas un marché : sa mission est de former, d'émanciper, de produire des savoirs au service de l'intérêt général, auprès d'un public particulier, jeune, souvent en situation précaire. Le développement non régulé du privé lucratif peut créer parfois des dérives (opacité, surendettement, baisse de la qualité), souvent au détriment des publics les plus fragiles ou les moins favorisés. Ce sont ces dérives qu'il faut absolument empêcher. De plus, la mise en concurrence entre établissements publics, et entre établissements publics et privés, nuit à la coopération, à la qualité et à la stabilité du secteur l'enseignement supérieur, pourtant primordiale.

### 1. Mieux réguler le secteur des établissements privés lucratifs d'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur privé connaît une croissance rapide depuis le début des années 2000, représentant aujourd'hui plus d'un quart des effectifs étudiants, contre 13 % il y a vingt ans. Cette progression est particulièrement marquée entre 2010 et 2022, avec une hausse de 72 % des inscriptions dans le privé, contre seulement 11 % dans le public. Une large part de cette expansion provient du secteur privé à but lucratif, dont l'ampleur reste mal connue du ministère de l'Enseignement supérieur, faute de données fiables. Ce développement s'est opéré, dans un contexte de sous-financement du secteur public, de réforme favorable de l'apprentissage, et grâce à des stratégies commerciales agressives. Cette offre privée, insuffisamment régulée, expose les étudiants à des risques de pratiques commerciales trompeuses et à des formations parfois en deçà des standards académiques attendus.

Les formations de l'enseignement supérieur sont encadrées par plusieurs organismes publics et instances d'évaluation, afin de garantir la qualité académique et pédagogique, la conformité aux objectifs nationaux et la préparation à l'insertion professionnelle dans une société en pleine transformation. Outre le ministère de l'enseignement supérieur qui attribue les habilitations à délivrer les diplômes nationaux (licence, master, doctorat), contrôle aussi les établissements publics

(universités, grandes écoles, etc.) avec le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), il existe des instances spécialisées d'évaluation des grandes écoles telle que la Commission des Titres d'Ingénieur (CTI), organisme indépendant chargé de l'habilitation des écoles d'ingénieurs à délivrer le titre d'ingénieur et la Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG) pour les écoles de management délivrant le grade de master, qui vérifie la qualité des programmes (ex : pour les écoles de commerce). L'enjeu indispensable de régulation de l'enseignement supérieur privé à but lucratif, nécessite de repositionner le HCERES, la CEFDG et la CTI comme autorités réellement indépendantes de régulation au service de l'intérêt général, de renforcer les critères d'accréditation et d'intensifier les contrôles ou audit par ces instances avec la possibilité de retirer l'accréditation ou le grade si des dérives sont constatées. Ces autorités indépendantes s'avèreront d'autant plus efficaces que le nombre de places et les bonnes conditions d'accueil des étudiants seront réunies. En outre, la DGCCRF<sup>222</sup> dans une enquête de 2020 sur les pratiques commerciales des établissements de formation apposant le label « contrôlés par l'Etat » et mis en place en 2019 par le ministère de l'Enseignement supérieur, rapportait que « 56 % des 80 établissements contrôlés se sont avérés être en anomalie sur au moins un des points de la réglementation ». 30 % des établissements contrôlés se sont avérés être en anomalie en matière de pratiques commerciales trompeuses, d'utilisation de termes tels que « licence », « master » ou « doctorat » ou d'un terme

approchant, sans que l'établissement y soit habilité, près d'un établissement contrôlé sur deux était responsable de manquements concernant l'information précontractuelle, 40 % des établissements contrôlés<sup>223</sup> utilisaient des clauses abusives ou illicites. Les plaintes de la part des familles victimes de ces pratiques abusives se sont multipliées. Il est plus que jamais nécessaire que les contrôles des pratiques commerciales des établissements privés de formation supérieure par des services administratifs de l'Etat soit renforcés. Les étudiantes et étudiants doivent être mieux protégés dans leur relation contractuelle avec les entreprises de formation, et bénéficier d'un droit de recours juridique plus important et garanti. Ils doivent aussi pouvoir être informés sur les formations ou les établissements qui ont été sanctionnés pour pratiques commerciales abusives ou trompeuses.

#### PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise de renforcer les contrôles de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'augmenter ses moyens pour lutter contre les pratiques commerciales illégales et abusives de certains établissements d'Enseignement supérieur privé, de renforcer les sanctions applicables, en lien avec le ministère de l'enseignement supérieur.

<sup>222</sup> Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

<sup>223</sup> <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/laction-de-la-dgccrf/les-enquetes/protection-du-consommateur-lenseignement-prive-superieur>

La plateforme nationale de préinscription en première année de l'enseignement supérieur, Parcoursup, peut laisser se développer une confusion entre la qualité des différentes formations qui y sont proposées. La médiatrice de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur le documente dans son « rapport annuel 2022 ». Les différents labels des formations sur Parcoursup, l'hétérogénéité des diplômes et agréments proposés, mais aussi le manque d'information sur les établissements / écoles ne permettent pas de faire une distinction suffisante pour les étudiants sur la qualité de ces formations et établissements. Certaines formations conduisent à des grades de l'enseignement supérieur ou à des diplômes reconnus par l'État, les établissements, ou formations ont pu faire l'objet d'évaluation alors que d'autres n'offrent pas du tout les mêmes garanties académiques... Pour beaucoup dès lors qu'une formation ou un établissement est référencé sur Parcoursup cela peut constituer un gage de qualité alors que les formations ne sont pas à minima soumises à un contrôle pédagogique par l'Etat. Le « Comité éthique et scientifique de Parcoursup » dans son 6ème rapport propose des évolutions pour l'inscription des formations sur la plateforme et un renforcement des garanties de qualité de celles-ci, que le CESE considère comme nécessaire.

Le CESE plaide pour que le projet de loi qui pourrait être déposé en 2025 par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche fasse évoluer drastiquement les contrôles de qualité des formations de l'enseignement supérieur référencées sur Parcoursup. Il s'agit particulièrement des formations ne relevant pas des établissements du service public de l'enseignement supérieur et de l'intérêt général, déjà très contrôlés. Des sanctions doivent être prévues dans le cas du non-respect des obligations inscrites dans la loi. En outre, les établissements qui sont reconnus coupables de « pratiques commerciales trompeuses ou abusives » doivent être sanctionnés.

#### PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise que les formations référencées sur Parcoursup qui ne conduisent pas à un diplôme d'État ou reconnu par l'État, fassent l'objet de contrôles périodiques des contenus pédagogiques, de l'accompagnement étudiant et de leur insertion professionnelle, sous l'autorité de l'État. Les formations contrevenant aux normes académiques ou pédagogiques de qualité attendues et les établissements faisant l'objet de sanctions liées à des « pratiques commerciales trompeuses », doivent être déréférencées de la plateforme.

Cette préconisation doit permettre à la plateforme nationale d'orientation et de préinscription d'offrir une carte lisible des formations et des diplômes contrôlés par l'Etat, afin d'accompagner les étudiants dans leur choix et de rassurer les familles.

Le développement massif de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur a conduit à des dérives majeures dans ce secteur.

L'apprentissage<sup>224</sup>, trop souvent présenté comme un outil de la politique d'emploi, est un dispositif de formation initiale avec des moyens de financement publics octroyés en conséquence. Les établissements d'enseignement peuvent proposer des formations correspondant à des certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), et obtenir une certification intitulée Qualiopi. Celle-ci ainsi que l'inscription d'une certification au RNCP permettent de bénéficier des fonds publics de la formation, mais aussi une inscription automatique sur Parcoursup.

Cependant cette certification Qualiopi n'est pas une reconnaissance académique ni même pédagogique. Elle résulte principalement d'un processus déclaratif d'une adéquation de la formation avec les besoins du marché, avec à l'appui des taux d'insertion sur la base d'une déclaration par l'établissement. Cette qualification ne garantit pas la possibilité de poursuite d'études à l'université. Cette confusion peut tromper des étudiants. Les procédures de contrôle par l'organisme certificateur faute de moyens sont peu développées, et lorsque des problèmes sont détectés dans une formation, les possibilités de réduire les

financements publics ou de déréférencer la formation de Parcoursup sont limitées voire peu appliquées.

#### PRÉCONISATION #7

Le CESE préconise, sous l'autorité du ministère de l'Enseignement supérieur et du ministère du Travail, de procéder régulièrement au contrôle pédagogique des formations supérieures dispensées en apprentissage et conduisant à des certifications professionnelles inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). A défaut du respect des qualités pédagogiques attendues, les formations ne peuvent plus bénéficier de financements publics.

Il n'en demeure pas moins que désormais beaucoup d'écoles ou établissements privés à but lucratif ont misé sur une stratégie « hors Parcoursup » pour se développer. Cette stratégie consiste à surfer sur le caractère angoissant et rigide de la procédure Parcoursup, pour proposer une souplesse d'inscription, qui peut se faire tout au long et avec une procédure de sélection réduite ou inexistante. Pour beaucoup de ces formations, elles se développent sans contrôles pédagogiques de l'Etat, et ne bénéficient d'aucun label reconnu.

<sup>224</sup> L'alternance est un système de formation fondé sur une phase pratique et une phase théorique qui alternent. Comportant deux types de contrats, le contrat d'apprentissage (en formation initiale) et le contrat de professionnalisation (en formation continue), l'alternance permet de concilier travail en entreprise et formation théorique. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31704>.

Elles sont souvent méconnues du ministère de l'enseignement supérieur. Il apparaît essentiel de permettre une bonne connaissance des formations présentes sur un territoire par l'État, pour assurer une réelle complémentarité entre les formations publiques et privées, et ainsi garantir un réel accompagnement dans un souci de lisibilité et de clarté pour les étudiantes et étudiants et leurs familles.

#### PRÉCONISATION #8

Le CESE préconise de soumettre, à avis conforme préalable du rectorat, tout projet d'installation d'un établissement privé à but lucratif sur un territoire, afin de garantir une réelle visibilité entre les différentes offres de formation existantes. Le rectorat doit pouvoir exiger que l'ensemble des formations des établissements privés à but lucratif soient inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

## **2. Clarifier le statut des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général**

La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche précise, dans son article L 732-1 que « *des établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif, concourant aux missions de service public, peuvent, à leur demande être reconnus par l'État en tant qu'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG), par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, après avis du comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé (CCESP)* ». Seuls les établissements créés par des associations, fondations reconnues d'utilité publique, ou syndicats professionnels<sup>225</sup> peuvent obtenir cette qualification.

Pour bénéficier de cette qualification, l'établissement présente son offre de formation et ses implantations géographiques, ainsi que les éléments et actions mis en œuvre pour contribuer aux missions de service public de l'enseignement supérieur<sup>226</sup>. La politique sociale qu'il déploie est particulièrement étudiée.

<sup>225</sup> Au sens de l'article L2131-1 du Code du travail.

<sup>226</sup> Elles sont définies à l'article L 123-3 du Code de l'éducation.

L'établissement doit aussi justifier d'une gestion désintéressée et s'engager sur le caractère non lucratif de son activité dans le cadre d'un dossier soumis à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle. Ce dossier comporte des éléments relatifs au statut et au cadre budgétaire et comptable. Il présente les règles substantielles de fonctionnement et d'organisation de l'établissement montrant son indépendance de gestion<sup>227</sup>.

Cette qualification donne lieu à la signature d'un contrat pluriannuel entre l'État et l'établissement fixant les objectifs stratégiques de l'établissement pour répondre aux priorités nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle donne lieu à un financement public. Elle est accordée pour la durée du contrat et peut être reconduite après évaluation par une instance nationale dans le cadre du renouvellement de ce dernier.

La qualification d'EESPIG est accordée pour la durée du contrat et peut être reconduite dans les mêmes conditions, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis formulé par le CCESP. Cette décision prend notamment en compte une évaluation de l'activité de formation et de recherche ainsi que l'organisation de l'établissement, par une instance nationale. A la date de mars 2022, 64 établissements ont la qualification d'EESPIG.

Depuis 2018, le développement des établissements d'enseignement supérieur lucratifs a avivé la concurrence entre tous les établissements d'enseignement supérieur qu'ils soient publics ou privés. Dans un tel contexte et en l'absence d'une régulation efficace des abus du secteur privé lucratif, certains EESPIG s'interrogent sur l'intérêt de conserver cette qualification dont les contraintes sont connues et nombreuses en contrepartie d'une subvention publique qui s'est notablement affaiblie. Lors de son audition, Joël Cuny<sup>228</sup> a rappelé ce constat : « en fait, aujourd'hui, y a un certain nombre d'EESPIG qui se disent « je ne veux plus le statut d'EESPIG » parce qu'il y a trop de contraintes par rapport au financement ». De même lors de son audition<sup>229</sup>, M. Jean CHARROIN a souligné : « *Comme je le dis souvent, en tant que directeur général d'une association, mon objectif n'est pas de conduire une institution lucrative. Cependant, l'objectif n'est surtout pas de perdre de l'argent à la fin de l'année, car ce serait condamner le sens même de notre intérêt général que de ne pas être à l'équilibre. Notre objectif d'équilibre est donc indispensable. C'est là où j'aborde un point complémentaire à notre modèle économique en matière de revenus, c'est la subvention [publique] aux EESPIG. Aujourd'hui, cela tourne entre 3 % et 5 % [des ressources totales]. Pour une école de management, c'est moins de 2 % du modèle économique. La raison est simple : au cours du temps, le montant en volume est resté à peu près le même, mais les effectifs [d'étudiantes et d'étudiants] qui ont rejoint les EESPIG*

227 Site Internet du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

228 Audition de M. Joël Cuny, M. Joël Cuny, président de l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI) et directeur général de l'ESTP. Cette audition s'est déroulée sous la forme d'un entretien avec le rapporteur, le 12 mars 2025.

229 Audition de M. Jean CHARROIN, directeur général de l'ESSCA, vice-président de la Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC), au CESE le mardi 18 mars 2025.

ont augmenté significativement. Cela signifie que la part moyenne de la subvention est tombée aux alentours de 450 à 500 euros par an et par étudiant ».

#### PRÉCONISATION #9

Dans le cadre d'une concurrence avivée par les établissements privés lucratifs, le CESE préconise de compléter les engagements et les obligations de service public (démocratie interne, qualité de l'enseignement notamment pour leurs propres diplômes non reconnus, type bachelor et mastère, plafonnement des frais de scolarité) des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) et de leur en donner les moyens publics, conditionnés à la réalisation de ces missions.

### **3. Repenser les appels à projets : favoriser la coopération dans des cadres d'expérimentation**

Les universités et les autres établissements publics ont des marges de manœuvre très réduites pour subvenir à leurs besoins de fonctionnement ou d'investissement, qu'il s'agisse de dépenses immobilières, de formation ou d'infrastructures informatiques. Le sous-financement budgétaire des universités les conduit à rechercher des financements extrabudgétaires consacrés au soutien de l'enseignement et de la recherche.

Dans ce but, ces dernières années, elles sont conduites à répondre aux appels à projets et à manifestation d'intérêt. En ciblant l'envoi de moyens supplémentaires, ces dispositifs visent à favoriser le déploiement de projets innovants, et mettent pour cela en concurrence des établissements sélectionnés sur un certain nombre de critères.

Compte tenu de la diversité des appels à projets, le suivi des financements nécessite une mobilisation des équipes pour assurer le montage et la gestion administrative des dossiers présentés. Ces différents appels à projets créent une forte différenciation entre les établissements en capacité de répondre aux appels à projet et ceux qui ne parviennent pas à surmonter les difficultés de la mise en concurrence des projets. Ils accentuent en outre les différences de modèles financiers entre établissements avec leur incertitude compte tenu de l'absence de pérennisation des financements qui leur sont dédiés. En pratique, il apparaît que la captation des moyens nouveaux tend à se faire au bénéfice des établissements bien classés au niveau international. Pour lutter contre ces inégalités et garantir le financement global de toutes les actions nécessaires à la réalisation des missions des établissements de l'enseignement supérieur, les appels à projets doivent être entièrement repensés. Ils ne doivent plus reposer sur une mise en concurrence entre les établissements publics d'enseignement supérieur mais doivent favoriser au contraire leur coopération.

## PRÉCONISATION #10

Le CESE rappelle que le financement par appel à projets ne peut se faire au détriment du financement des besoins de base des établissements. Il préconise que, dans le domaine de l'enseignement supérieur, les appels à projets soient définis, débattus et décidés démocratiquement en impliquant l'ensemble des acteurs (communauté de l'enseignement supérieur, société civile, acteurs socio-économiques, collectivités territoriales, élus...).

Ils doivent être réservés à des expérimentations qui pourraient être généralisées, après évaluation, amenant à des financements pérennes.

## C. Renforcer les capacités d'action des établissements et des personnels

Il est primordial de conforter les établissements en communautés apprenantes, démocratiques, réactives, et capables d'assumer leur mission grâce à des ressources humaines solides et valorisées.

Les universités sont confrontées à une surcharge structurelle : manque de personnels, fonctions support sous-dimensionnées, précarité endémique, absence de marges de manœuvres internes pour un pilotage stratégique opérationnel... La formation continue, par exemple, est une mission stratégique mais sous-financée et peu structurée, alors qu'elle peut répondre à des besoins sociaux et générer des ressources propres.

### 1. Lancer un plan pluriannuel d'investissement dans les ressources humaines

Le sous-investissement en ressources humaines est à l'origine des différences qui perdurent entre les établissements d'enseignement supérieur. Le recul du financement par l'Etat de la dépense salariale des établissements, résultant de la compensation partielle de plusieurs mesures salariales, et l'obligation faite aux établissements de développer des ressources propres, se font au détriment de l'emploi statutaire et des personnels titulaires. Cette baisse des financements impacte la réussite des étudiants puisqu'elle conduit les établissements à faire des choix dans les conditions pédagogiques des formations dispensées avec un risque de paupérisation des universités et donc de fuite des élèves et enseignants vers l'enseignement privé.

Une étude<sup>230</sup> réalisée en 2021 par le Conseil d'analyse économique a en effet mis en évidence des inégalités d'investissement majeures entre les formations en posant la corrélation entre le coût d'une année de formation et le taux de réussite. Les formations qui ont les investissements les plus élevés, en particulier des taux d'encadrement et un nombre d'heures d'enseignement élevés, sont efficaces pour amener une part importante des étudiants jusqu'au diplôme.

Le statut des enseignants (vacataires et contractuels versus titulaires) ainsi que les coûts administratifs influencent eux aussi le coût de la formation. À titre illustratif, l'étude compte 3,5 enseignants-chercheurs pour 100 étudiants en licence contre 8,9 en DUT et 9 dans les écoles d'ingénieur, soit un taux d'encadrement deux fois plus supérieur. Concernant la somme de toutes les heures de cours pour l'ensemble des enseignants rapportée au nombre d'étudiants, on obtient un ratio de 16 heures par étudiant en licence contre plus de 40 heures en DUT.

Selon le dernier rapport annuel de la Cour des comptes, aujourd'hui, 92 % des universités interrogées indiquent ne pas disposer d'un taux d'encadrement suffisant en

licence pour assurer les volumes d'enseignement nécessaires.

Le manque de moyens de l'université conduit à une augmentation croissante d'emplois précaires<sup>231</sup>. Pour assurer le service d'enseignement en raison d'un nombre trop faible d'enseignants titulaires, les universités recrutent massivement enseignants-chercheurs vacataires ou doctorants/docteurs sans poste et contractuels. Selon les données du MESR<sup>232</sup>, les personnels enseignants titulaires ont vu leur nombre diminuer progressivement de -3,1 % depuis 2015, tandis que celui des personnels enseignants contractuels augmentait de +18,5 %. La filière administrative représente en 2022, 13,3 % de l'ensemble des personnels BIATSS, soit une baisse de 4,8 points par rapport à 2017. La part des enseignants titulaires représente 65,5 % des effectifs des personnels enseignants en fonction en 2022 (soit 34,5 % vacataires, contractuels). Dans les établissements RCE (responsabilités et compétences élargies), en 2022, 88 % des effectifs en ETPT sont rémunérés sur crédits de l'État et 12 % intégralement sur ressources propres des établissements (ces personnels sont exclusivement des agents contractuels). Sur l'ensemble des contractuels, 36 % des ETPT sont rémunérés sur ressources propres.

230 « Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités » - Hamza Bennani, Gabriele Dabbaghian et Madeleine Péron. Voir aussi « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace » - Gabrielle Facka et Élise Huilleryb - Les notes du conseil d'analyse économique, n° 68, Décembre 2021 -

231 Recours massif aux enseignants précaires : « La réalité, c'est que l'université n'a plus les moyens de fonctionner » [https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/10/22/recours-massif-aux-enseignants-precaires-la-realite-c-est-que-l-universite-n-a-plus-les-moyens-de-fonctionner\\_6357910\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/10/22/recours-massif-aux-enseignants-precaires-la-realite-c-est-que-l-universite-n-a-plus-les-moyens-de-fonctionner_6357910_4401467.html)

232 Panorama des personnels de l'enseignement supérieur 2022.

Les conséquences sur les conditions d'études des étudiant.es et de conditions de travail du personnel administratif et des enseignants sont néfastes. Cette situation est source de stress pour le personnel administratif et les enseignants chercheurs. Elle conduit à turn-over important dans les services tels que les services RH ou de gestion à l'origine, peut-être en partie, des difficultés de recrutement<sup>233</sup>. Elle conduit également à une augmentation des heures complémentaires<sup>234</sup> et donc à une charge de travail et de stress des enseignants et enseignants chercheurs contraints, aussi à des tâches éloignées de l'enseignement direct. La raréfaction des personnels administratifs oblige en effet les enseignants-chercheurs à prendre en charge une partie du travail qui leur incombait avant<sup>235</sup>. Les enseignants chercheurs expliquent ressentir un appauvrissement et un alourdissement de leur travail par l'accomplissement de micro-tâches administratives (gestion des emplois du temps ou des salles, lien avec les entreprises obtenir des financements, répondre à des évaluations, rendre des comptes...). Cette baisse de moyen conduit également à l'externalisation de missions comme l'entretien ou le gardiennage qui coûte extrêmement cher aux universités. Cette situation conduit en outre à une inégalité de traitement entre titulaires et vacataires en matière de rémunération puisqu'une heure de vacation revient à une université environ cinq fois moins cher qu'une heure de cours donnée par un titulaire (hors heures

complémentaires pour lesquelles les titulaires sont rémunérés au même niveau que les vacataires). Le développement de la vacation permet aux établissements d'éviter la prise en en compte progressive de l'ancienneté d'un enseignant titulaire<sup>236</sup>.

### PRÉCONISATION #11

Le CESE préconise de lancer un plan pluriannuel d'investissement dans les ressources humaines, avec la création de postes de titulaires et la titularisation des contractuels, toutes professions et catégories confondues pour permettre de remédier aux inégalités d'encadrement et d'heures d'enseignement constatées entre établissements. Il préconise l'alignement par le haut de la dépense moyenne par étudiant, notamment en université et dans les filières professionnelles les moins dotées, sur celle des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et des sections de technicien supérieur (STS).

233 Audition FSU le 12 mars 2025.

234 Audition FSU le : Les heures complémentaires représentent en 2024, 17 000 postes d'enseignants-chercheurs et 4000 postes d'enseignants, soit plus d'un tiers du nombre de titulaires.

235 Dans son dernier ouvrage, le sociologue Dominique Glaymann analyse le sentiment de perte de sens exprimé par une partie des enseignants-chercheurs.

[https://www.lemonde.fr/campus/article/2025/05/07/les-enseignants-chercheurs-sont-un-grand-corps-malade-plongee-dans-le-malaise-des-universitaires\\_6603806\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2025/05/07/les-enseignants-chercheurs-sont-un-grand-corps-malade-plongee-dans-le-malaise-des-universitaires_6603806_4401467.html)

236 Collectif Nos services publics- avril 2024 – « L'explosion du recours aux vacataires, ou l'ubérisation de l'enseignement supérieur ».

## **2. Assurer une meilleure visibilité de l'offre des universités sur le marché de la formation continue**

La formation initiale et professionnelle tout au long de la vie (FTLV) fait partie des missions de service public des établissements d'enseignement supérieur. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle facilite aussi l'insertion professionnelle, le maintien dans l'emploi, la promotion ou la reconversion professionnelle. Aux termes de l'article L. 6111-1 du code du travail, la FTLV comporte une formation initiale, comprenant notamment l'apprentissage, et des formations ultérieures, qui constituent la formation professionnelle dite « continue », destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent, ainsi que des démarches d'orientation, de bilans de compétences et ou conseil en évolution professionnelle ou de formation et de validation d'acquis d'expérience.

Le modèle économique des organismes de formation varie en fonction de leur statut. Les organismes privés à but lucratif dépendent principalement des financements d'entreprises, tandis que les organismes publics bénéficient d'une plus grande

diversité de financements, comme ceux provenant des fonds publics et les contributions des OPCO. En 2017, 26,3 milliards d'euros ont été consacrés au niveau national à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, hors dépenses directes des entreprises<sup>237</sup>. Cette même année, 67 600 organismes de formation continue déclarent une activité, correspondant à un chiffre d'affaires de 14,9 milliards d'euros.

Devant un contexte de diminution des moyens accordés par l'Etat aux universités, le développement de la formation professionnelle répond à un souhait de diversification de moyens des universités. Or, les universités peinent toujours à relever le défi de la formation continue qui reste sous-financée alors qu'elle est un moyen de générer des ressources propres considérables<sup>238</sup>. La place des établissements d'enseignement supérieur public (sous tutelle du MESR) dans la formation continue reste en effet très faible et la validation des acquis de l'expérience est une démarche encore peu répandue. Selon les données du MESR, en 2021, 324 000 personnes ont suivi une formation continue dans un établissement public du supérieur dont 263 000 à l'université, 42 000 au Cnam et 19 000 dans les écoles. La formation continue génère pour cette même année un chiffre d'affaires de 472 millions d'euros (M€) dans l'enseignement supérieur public. Ces chiffres sont très faibles si on considère le nombre d'étudiantes et d'étudiants

<sup>237</sup> Données DARES.

<sup>238</sup> Audition conférence des grandes écoles.

qui passent par les universités et qui pourraient y retourner dans le cadre de la formation continue. Selon une étude de la DARES et du Céreq, les organismes privés à but lucratif dominent le marché, représentant 86 % de l'effectif total et 57 % du chiffre d'affaires global.

Les organismes publics (universités et écoles publiques, CNAM, GRETA, AFPA, organismes consulaires, tels que les CCI et les CMA...) génèrent 22 % du chiffre d'affaires total du secteur de la formation.

En outre, les universités présenteraient des singularités organisationnelles qui freineraient le développement de cette mission. Les spécificités organisationnelles des universités conduisent à une multitude de pratiques formation continue peu coordonnées, peu consensuelles peu pérennes, qui peinent à se transformer en une véritable stratégie d'établissement<sup>239</sup>.

Pourtant, les établissements publics d'enseignement supérieurs en particulier les universités disposent d'une palette de formations diversifiée diplômantes et/ou qualifiantes pour convaincre les entreprises et les employeurs publics et privés pour accompagner leurs salariés dans le cadre de leur évolution de carrière : stages courts (accessibles notamment par le compte personnel de formation-C.P.F.), des formations conduisant à des diplômes nationaux (DAEU, Bachelor universitaire de technologie - B.u.t., licence, master, titre d'ingénieur, etc.) et des diplômés d'universités. En 2021, l'offre proposée en formation continue varie entre les universités, le Cnam et les écoles.

Dans les universités, 8 stagiaires sur 10 préparent un diplôme national ou d'université. Près de 15 % sont inscrits dans les formations courtes. Dans les écoles, ces dernières sont les plus demandées, près de la moitié des stagiaires (46 %). Dans le Cnam, les stagiaires préparent en majorité un diplôme national (60 %).

A l'instar, des organismes privés à but lucratif, les universités doivent elles aussi adapter leur offre de formation à des formations sur mesure non certifiantes pour répondre aux demandes des entreprises et des salariés dont les besoins portent souvent sur des formations courtes, pragmatiques et non diplômantes.

Dans son avis de 2011 « *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives* », rapporté par Yves Urieta, le CESE recommandait de renforcer le rôle des établissements d'enseignement supérieur en matière de formation continue en développant notamment les démarches de partenariats initiées par certaines universités avec des entreprises, des branches professionnelles, des chambres consulaires ou des organismes privés de formation tout en veillant à contenir la multiplication des diplômes d'université, même inscrits au RNCP.

---

239 La mission Formation continue des universités. Des pratiques qui font stratégie ? Corentin Mariette, Stéphanie Mignot-Gérard, Olivier Meier.

## PRÉCONISATION #12

Le CESE préconise de renforcer les moyens des établissements publics pour développer la formation continue, et d'améliorer la structuration de leur offre, en lien avec la recherche, à destination de l'ensemble des publics et employeurs. Afin de garantir la lisibilité, la reconnaissance et le financement de ces formations, le CESE recommande que, par principe, toutes les formations universitaires soient inscrites au RNCP, sauf exception justifiée. Cette démarche doit permettre aux universités de devenir des acteurs majeurs de la formation tout au long de la vie, en facilitant l'accès aux dispositifs de financement, la mobilité professionnelle et la reconnaissance des compétences sur le marché du travail. Cette démarche devra s'appuyer notamment sur des partenariats avec les branches professionnelles et les autres organismes publics et parapublics de la formation continue.

### 3. Développer et généraliser les conseils de perfectionnement

L'enseignement supérieur a, entre autres, pour mission « *l'orientation, la promotion sociale et l'insertion professionnelle* »<sup>240</sup>. Il contribue également « *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* »<sup>241</sup>. Pour atteindre ces objectifs, l'enseignement supérieur s'est doté de plusieurs outils et/ou dispositifs : il accompagne ainsi sa communauté étudiante à travers les stages et l'apprentissage pour établir des liens entre formation initiale et continue et le monde socio-économique. Parmi ces outils et/ou dispositifs figurent les conseils de perfectionnement.

Les conseils de perfectionnement sont une instance d'évaluation des formations au sein des universités. Ils sont composés d'actrices et d'acteurs divers à l'instar des enseignants chercheurs (de la formation concernée ou extérieurs), des étudiantes et étudiants (*alumni* et actuels), des personnels administratifs ainsi que des représentants du monde socio-économique. Les universités ont la possibilité d'en créer, et ce à plusieurs niveaux : le champ d'action d'un conseil peut en effet concerner une spécialité, un parcours, une mention ou une composante. Le fonctionnement est généralement prévu dans des chartes propres aux établissements concernés : on parle alors de « *charte d'évaluation des formations et des enseignements* »<sup>242</sup>. Ses membres

<sup>240</sup> Article L.123-3 du Code de l'éducation.

<sup>241</sup> Article L123-2 du code de l'éducation.

<sup>242</sup> Université Paris-Cité, URL : <https://fr.u-paris.fr/charte-evaluation-des-formations-et-des-enseignements>

ont l'obligation de se réunir au moins une fois par an.

L'objectif est à la fois, de veiller à la qualité et à l'intérêt de la ou des formations concernées et de valoriser l'insertion professionnelle des étudiantes et étudiants. Enfin, les membres s'assurent de la lisibilité et des améliorations éventuelles voire nécessaires pouvant être mises en place pour celle(s)-ci en respectant les libertés académiques. Ces améliorations concernent notamment la maquette pédagogique et les modalités de contrôle des connaissances. L'action des différents conseils de perfectionnement d'une université est présentée dans le bilan annuel de la Commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU). Les territoires ont besoin d'attirer et de former les étudiants et étudiantes vers des formations, *a fortiori* des métiers, qui composent plus particulièrement leur tissu socio-économique.

L'implication d'actrices et d'acteurs extérieurs à l'université (entreprises, associations, services publics, organisations syndicales ...) dans ces conseils est une opportunité pour qu'elle puisse renforcer ses liens avec son environnement local et de mieux prendre en compte les attentes, les besoins et les opportunités du territoire.

Aujourd'hui, les conseils de perfectionnement sont déjà mis en place dans les universités, cependant la Cour des Comptes explique que « 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 »<sup>243</sup>. Si le dialogue a été établi, il demeure qu'il pourrait être renforcé et dynamisé. La cour rappelle également que les actrices et acteurs extérieurs à l'université, notamment les entreprises, sont présents dans les fondations de ces dernières. Tout en favorisant le respect de l'indépendance de la recherche et la liberté pédagogique, ce dialogue doit être soutenu afin d'arriver à une meilleure insertion sur le marché de l'emploi des étudiantes et étudiants.

Il existe également un enjeu autour d'une articulation entre les conseils de perfectionnement et les conseils sectoriels nationaux<sup>244</sup> en vue d'améliorer la réalisation des missions des conseils de perfectionnement à l'échelle des établissements.

### PRÉCONISATION #13

Le CESE préconise de développer et généraliser les conseils de perfectionnement afin que l'enseignement supérieur puisse mieux remplir sa mission de préparation, d'orientation et d'insertion professionnelle et contribuer au développement local en articulation étroite avec les conseils nationaux sectoriels.

243 Rapport public thématique, « Universités et Territoires », Cour des comptes, Février 2023.  
URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63335>

244 Note du CNEE, Recommandations du groupe de travail consacré à la rénovation des diplômes professionnels, animé par M. Mohamed El Barjoui.

#### **4. Compenser à l'euro près les mesures salariales et statutaires que l'État prend ainsi que le Glissement Vieillesse Technicité.**

La loi Liberté et Responsabilité des Universités<sup>245</sup> (LRU- 2007) a prévu la généralisation de l'autonomie à toutes les universités et a permis aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel de bénéficier de « *responsabilités et compétences élargies* » (RCE) dans la perspective d'approfondir leur autonomie de gestion tant financière<sup>246</sup> qu'en matière de gestion des ressources humaines<sup>247</sup>. Lors de son audition, Christine Musselin<sup>248</sup> rappelle qu'avant 2007, les universités géraient un budget de fonctionnement et étaient très contraintes en matière de gestion des recrutements et de masse salariale.

Le basculement des universités dans ce nouvel univers avec des responsabilités et des compétences élargies a entraîné des conséquences importantes et inédites. L'ensemble des moyens gérés par le ministère pour les universités y compris la masse salariale est désormais inscrit dans le budget des universités.

« *Le budget qu'elles ont eu à gérer a été multiplié par 3*<sup>249</sup> » avec des effets sur le fonctionnement des établissements. Ils ont dû recruter pour prendre en charge ces nouvelles compétences. Les universités sont désormais plus libres en matière de recrutement et de politique indemnitaire, sous réserve que l'État, qui en garde le contrôle, leur en donne les moyens financiers. De plus celles qui ont mis en place le principe de dévolution du patrimoine immobilier en sont désormais propriétaires. Mais ce passage à l'autonomie financière a également contribué à la fragilisation financière de certaines universités. Lors de son audition, M. Lamri Adoui<sup>250</sup> a pointé qu'au moment du transfert de compétence, « *la négociation n'a probablement pas été assez réfléchie* ». L'évolution contrainte de la masse salariale des universités mais aussi des dépenses de fonctionnement n'ont pas été compensées à leur juste niveau. Le fait que la répartition de la subvention de charge pour service public (SCSP) repose principalement sur l'historique et la négociation n'a pas permis de résorber les inégalités de dotation existantes entre les universités voire les a aggravées.

245 Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

246 Dévolution de patrimoine de l'Etat aux établissements, créations de fondations disposant d'avantages fiscaux et passage au budget global masse salariale et fonctionnement

247 Gestion des recrutements, de contractuels...

248 Mme Christine Musselin, sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris, en audition au CESE, devant la commission ECC le mardi 4 février 2025.

249 Ibid, audition de Mme Christine Musselin.

250 M. Lamri Adoui, Président de France Universités, Président de l'Université Caen Normandie, en audition au CESE devant les membres de la commission ECC, le mardi 26 mars 2025.

Dans ce contexte, en 2022, comme le souligne Julien Gossa<sup>251</sup>, pour la première fois, la SCSP ne couvre plus la masse salariale (rémunérations des fonctionnaires et des contractuels). « *Après avoir prétendu cesser de compenser le GVT (Glissement vieillesse technicité, c.-à-d. l'avancement à l'ancienneté [des personnels]), l'État a décidé de ne pas compenser les mesures de revalorisation salariale (hausse du point d'indice, RIFSEEP<sup>252</sup> et RIPEC<sup>253</sup>), ainsi que les nouveaux statuts (CPJ<sup>254</sup> par exemple) décidés notamment durant la Loi de programmation de la recherche pour faciliter son acceptation* ». Cette situation ne permet plus aux universités d'effectuer la totalité de leurs missions.

#### PRÉCONISATION #14

Le CESE préconise que l'État compense aux établissements d'enseignement supérieurs publics, à l'euro près, selon le principe du décideur-payeur, les mesures salariales et statutaires qu'il prend ainsi que le coût du Glissement vieillesse technicité.

## D. Ancrer davantage l'enseignement supérieur dans les territoires et en faire un levier de développement durable et de cohésion sociale

Il est essentiel de renforcer la présence et la pertinence des établissements d'enseignement supérieur dans tous les territoires afin de favoriser l'accès de toutes et tous, et d'en faire un moteur d'émancipation collective et de développement dans une optique durable et de cohésion sociale.

De fortes disparités géographiques d'accès à l'enseignement supérieur demeurent (zones rurales, DOM, QPV...). On constate un manque de coordination entre les politiques publiques territoriales

et les stratégies d'établissements, avec des problématiques d'articulation et de compétences. De plus, la vie étudiante est trop souvent pensée comme un supplément, alors qu'elle conditionne la réussite de tous et toutes.

### 1. Mettre en œuvre un plan de rénovation du patrimoine immobilier universitaire de grande ampleur

Afin d'étendre l'autonomie des universités, la loi LRU et différents plans (plan université 2000, plan campus)

<sup>251</sup> Entretien avec Julien Gossa, avril 2025 et citations issues de son blog. Il est maître de conférences en informatique, membre du laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg/CNRS et il enseigne à l'IUT d'Illkirch. Ses recherches portent sur l'utilisation des données administratives ouvertes pour observer l'action publique, notamment dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>252</sup> Le RIFSEEP ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, est l'outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État.

<sup>253</sup> Le régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC) s'adresse aux professeurs des universités, maîtres de conférences, directeurs et chargés de recherche.

<sup>254</sup> Chaire de professeur junior.

ont engagé auprès de celles-ci un processus devant conduire à la dévolution du patrimoine immobilier. Elle donne sous certaines conditions, la possibilité pour l'État de transférer à titre gratuit aux établissements d'enseignement supérieur, après qu'ils en ont fait la demande, la pleine propriété des biens immobiliers de l'État qui leur sont actuellement affectés ou mis à leur disposition. De nombreuses universités hésitent encore ou refusent à opter pour cette voie. Le patrimoine immobilier universitaire représente près de 18 millions de mètres carrés bâtis. Il constitue le deuxième poste budgétaire, après celui de la masse salariale. L'État est le principal propriétaire de ce parc (82 %), contre 12 % pour les collectivités territoriales. La variabilité de certaines ressources propres et le manque de visibilité pluriannuelle sur les moyens représentent des obstacles majeurs à la gestion du patrimoine immobilier. Cette gestion immobilière creuse les inégalités entre elles et met en danger le financement de la formation et la recherche.

Aujourd'hui, les universités ne disposent pas des moyens suffisants pour remplir leurs obligations d'entretien courant, des gros entretiens de renouvellement, de transformation écologique et de mise en conformité réglementaire car le financement de l'immobilier universitaire par l'État n'est pas à la hauteur des besoins. L'absence de dotation est un frein majeur. Au-delà des programmes d'investissement tels que les contrats de plan État-région (CPER), même si des programmes exceptionnels ont été mis en

œuvre (Plan Campus, Programmes d'investissements d'avenir, France Relance) permettant de combler une partie du retard, il reste encore à consolider un mécanisme de financement stable doté de montants significatifs.

La Cour des comptes dans son rapport de 2022 sur l'immobilier universitaire met en lumière la complexité et l'importance de la gestion de ce patrimoine, dans un contexte où les enjeux écologiques, économiques et pédagogiques convergent vers la nécessité d'une réforme ambitieuse. Selon la Cour des comptes, l'absence de financement supplémentaire par l'État ne peut aboutir à une généralisation de ce mode de transfert de propriété. Le modèle des CPER, et appels à projets sont inadaptés face à l'ampleur que constitue l'entretien de ce patrimoine. Pour que la rénovation du patrimoine immobilier universitaire puisse avoir lieu, il est essentiel de clarifier l'ensemble des sources de financements à disposition des universités et de s'assurer que leur montant permet de couvrir les besoins. En effet, si le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche estime à 7 milliards d'euros le coût de la réhabilitation du patrimoine universitaire, France Université porte l'estimation à 15 milliards d'euros, dont 75 % du montant associé à la transition écologique et énergétique.

La mission IGESR dans un rapport récent d'avril 2024 sur les « *Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche* » relève aussi que la réticence des

universités à solliciter la dévolution est attribuée à l'incertitude financière liée à l'engagement de l'État dans le financement de l'entretien du patrimoine après la dévolution. Cette incertitude soulève des questions légitimes sur la capacité des universités à assumer les coûts à long terme de la gestion du patrimoine, en particulier en ce qui concerne les besoins en rénovation et en maintenance pour répondre aux objectifs de transition écologique et énergétique (TEE). Ce parc souvent ancien, énergivore et émetteur de gaz à effet de serre. La mission de l'IGESR recommande pour les établissements accédant à la dévolution du patrimoine immobilier de l'Etat, de contractualiser une dotation récurrente sur 25 ans qui se substituerait à la part Etat des CPER, en intégrant des financements qui auraient fait l'objet d'appel à projet.

Au-delà des aspects de dévolution, il apparaît donc nécessaire aujourd'hui de proposer des évolutions dans la compréhension des enjeux autour de la rénovation des bâtiments universitaires. La crise écologique oblige à repenser nos mobilités et nos modes de vie, de travail et d'études. Il n'est pas possible de rénover des bâtiments sans inscrire tout cela dans une démarche globale autour de la vie au sein des territoires, à tous les niveaux et sans y consacrer l'ingénierie et les moyens nécessaires.

#### PRÉCONISATION #15

Le CESE préconise d'engager un plan d'adaptation et de rénovation du patrimoine immobilier affecté à l'enseignement supérieur et à la recherche à hauteur de 15 milliards d'euros sur 20 ans. Cette rénovation permettra d'améliorer les performances énergétiques et donc de réduire les frais de fonctionnement. Ce plan d'adaptation permettra d'améliorer les conditions de travail et d'études au sein des établissements, d'être moteur dans l'exemplarité nécessaire du service public au sein des territoires, et d'enclencher une réflexion globale autour des mobilités et du bien-être des usagers et de la population dans son ensemble.

## **2. Renforcer le maillage territorial du service public de l'enseignement supérieur**

L'implantation des universités sur le territoire s'est faite progressivement pour répondre à une massification de l'enseignement supérieur dès les années 1960 et 1970, et au début des années 1990. L'implantation territoriale des universités initialement dans les grandes métropoles s'est élargie aux autres centres urbains plus petits et aux villes nouvelles à travers principalement la création de nouvelles universités ou des antennes universitaires rattachées à une université mère. Si dans cette organisation les universités des grandes métropoles offrent des formations multidisciplinaires, de la licence au doctorat, ce n'est pas toujours le cas pour les universités des villes de plus petite taille, ou dans les Outremer. De fait le déploiement des universités s'est fait dans une logique d'aménagement équilibré de l'enseignement supérieur dans les territoires, voire dans les années 1990 pour décongestionner les grandes métropoles. Depuis la loi Liberté et Responsabilité des Universités (2007), le développement de l'université doit répondre à une logique de création de pôles d'excellence à rayonnement international, à l'opposé de la logique précédente, qui procède par le découpage ou regroupement des établissements supérieurs existants. Les politiques publiques conduites dès lors ne permettent pas de corriger les inégalités territoriales existantes voire peuvent les accentuer en créant de grands centres aux cotés de territoires sous-dotés. L'équipement en

formations supérieures de qualité et équitables sur l'ensemble du territoire grâce aux acteurs de l'enseignement supérieur est un levier majeur pour répondre aux enjeux territoriaux. Il s'agit de créer des établissements de proximité, permettant une égalité d'accès aux services publics de l'enseignement supérieur notamment pour la poursuite des études après le bac des jeunes issus de milieux défavorisés, de favoriser des dynamiques socio-économiques sur un territoire avec ses acteurs, de créer un écosystème territorial en fonction des contextes locaux, et de renforcer l'attractivité des territoires. En misant sur une décentralisation intelligente, on inscrit le développement dans une logique de soutenabilité (mobilité, éco-campus...), en évitant la concentration urbaine souvent très énergivore. L'Etat, en coopération avec les collectivités territoriales, doit définir une stratégie cohérente d'aménagement du territoire et de transformation durable pour l'enseignement supérieur et donner les moyens aux universités d'accomplir leurs missions en fonction des contextes territoriaux. De plus, nous sommes confrontés à un manque de moyens et de places dans l'enseignement supérieur public. Si l'ouverture de places dans les formations d'enseignement supérieur public avec les moyens concordants est une nécessité absolue, cela doit se faire avec un réexamen des politiques d'orientation et des outils existants. Cet enjeu de décentralisation et de mobilité va de pair avec la nécessité d'offrir les études de leur choix dans le territoire souhaité à l'ensemble des étudiants et étudiantes.

#### PRÉCONISATION #16

Considérant que l'accès à la formation de son choix est une nécessité absolue (enjeu démocratique, territorial et social), le CESE préconise une évaluation des politiques d'orientation et d'affectation et des outils existants, dont Parcoursup.

#### PRÉCONISATION #17

Pour permettre l'accès à l'enseignement supérieur à tous et toutes, le CESE préconise de mieux inscrire le service public de l'enseignement supérieur dans les politiques d'aménagement durable des territoires en déployant de nouvelles universités de proximité à taille humaine ou des antennes universitaires dotées de moyens propres à assurer l'ensemble de leurs missions. Il préconise également de renforcer les politiques de mobilité étudiante.

### 3. Améliorer les conditions de vie et d'études des étudiantes et des étudiants

La réussite dans l'enseignement supérieur ne dépend évidemment pas uniquement des capacités académiques des étudiants. Elle est largement conditionnée par un ensemble de facteurs sociaux, économiques et personnels : origine sociale, genre, parcours scolaire antérieur, capital culturel ou encore situation familiale.

En particulier, la pauvreté se définit comme un cumul d'insécurité par rapport aux droits fondamentaux, qui nuit au pouvoir d'agir. Précarité et pauvreté sont multidimensionnelles<sup>255</sup>, les personnes en situation de pauvreté sont très dépendantes et en même temps doivent se battre au quotidien pour accéder à leurs droits. Au-delà des privations matérielles et de droits, la pauvreté se caractérise par de la maltraitance sociale et institutionnelle, de l'isolement, une santé physique et mentale dégradée, des peurs et souffrances, des contraintes de temps et d'espace, des compétences acquises et non reconnues. Pour sécuriser les étudiants en situation de précarité ou pauvreté, c'est bien l'ensemble de ces dimensions qu'il faut prendre en compte.

255 Comme le montre la recherche sur les dimensions de la pauvreté d'ATD Quart Monde et de l'Université d'Oxford.

De nombreuses enquêtes ont mis en lumière la réalité préoccupante des difficultés financières auxquelles une grande partie de la population étudiante est confrontée. Selon un sondage de L'Étudiant publié en septembre 2023, près d'un étudiant sur deux (46 %) déclare avoir déjà renoncé à des achats alimentaires pour des raisons budgétaires. Ce chiffre, alarmant, illustre combien les besoins de base ne sont pas toujours assurés pour les jeunes en formation. La précarité ne se limite pas à l'alimentation : elle touche aussi le logement, les transports, la santé mentale, ou encore l'accès au matériel pédagogique.

Cette insécurité économique a des effets directs et bien documentés sur la réussite académique. Les organisations étudiantes nationales et locales que nous avons rencontrées lors de nos travaux en témoignent unanimement : lorsqu'un étudiant est contraint de cumuler études et emploi pour financer sa vie quotidienne, il augmente de 43 % ses risques d'échec aux examens, comme le confirme également une enquête de L'Étudiant (source). Le temps de travail grignote celui dédié aux cours, à la révision, au repos, et affecte durablement l'implication dans le cursus.

Nous avons également vu que l'échec tel que défini actuellement (redoublement, réorientation ou abandon lors de la première année d'étude) avait un impact financier important : la Cour des comptes l'estimerait à 530 millions d'euros pour une cohorte. Ainsi, y compris dans un objectif d'optimisation des dépenses publiques, il apparaîtrait plus intéressant d'investir pour

assurer de bonnes conditions de vie et d'études plutôt que de pallier les coûts inhérents aux échecs.

Face à cette situation, il est indispensable de reconsidérer les politiques de soutien aux étudiants pour les renforcer. La précarité et la pauvreté ne peuvent être abordées comme une variable extérieure au système d'enseignement supérieur, mais bien comme un déterminant central de la réussite. Garantir la sécurité matérielle, c'est offrir à chacun la possibilité d'apprendre, de s'investir pleinement dans ses études, et d'envisager un avenir professionnel sans entrave. Cela interroge l'autonomie financière des étudiantes. A cet égard, des dispositifs tels que les allocations étudiantes universelles mises en place en Norvège et dans d'autres pays mériteraient d'être observés. Dans le cas d'étudiants issus de familles vivant avec des minimas sociaux, il faut rappeler le caractère familialisé et différentiel de ces aides, et par ailleurs leur fongibilité totale en cas d'indus. Ainsi toute ressource, tout soutien à un étudiant, notamment les revenus de l'apprentissage seront déduits du montant des revenus perçus, et donc pénalisera le revenu familial. Il est donc demandé aux jeunes de faire vivre leur famille. Cet obstacle à l'émancipation des jeunes dans ces familles est majeur. Aussi, il serait important soit d'individualiser les revenus minimums, soit de permettre que les revenus touchés par ces jeunes issus de familles en précarité n'impactent pas le montant des aides sociales perçues par la famille.

## PRÉCONISATION #18

Le CESE préconise une réforme globale du système des bourses sur critères sociaux, qui devra être discutée avec les organisations représentatives étudiantes. Il s'agit d'en augmenter les montants, avec comme référence le seuil de pauvreté, et d'être en capacité, à chaque fois que de besoin, de considérer les étudiants en dehors de leurs foyers familiaux et de les reconnaître comme ayant des besoins spécifiques.

Cela devra préfigurer la mise en place d'un véritable droit garantissant des conditions de vie et d'études décentes leur permettant de se projeter plus sereinement dans leurs études. Il est nécessaire de porter une attention particulière aux étudiants ultramarins.

## Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

L'enseignement supérieur public est un pilier de notre démocratie. Il doit permettre à chacun et chacune de s'émanciper, de trouver sa voie, de s'insérer professionnellement, de contribuer à répondre aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux.

Or, aujourd'hui, l'enseignement supérieur public est fragilisé : sous-financé, saturé, confronté à une multiplication de missions. Et pendant ce même temps, nous assistons à une croissance exponentielle des établissements privés, souvent sans contrôle suffisant, avec des logiques commerciales opaques et des frais de scolarité prohibitifs. Laisser se développer le décrochage entre universités et grandes écoles publiques, c'est renforcer un modèle éducatif à deux vitesses, où l'accès à la qualité dépend des moyens financiers, et non des besoins ou des mérites au profit d'une élite à défaut de plus grand nombre.

Investir dans le service public de l'enseignement supérieur n'est pas une option, c'est un devoir. Face aux défis immenses qui nous attendent – mutations économiques, crise climatique, tensions géopolitiques – nous avons besoin d'un enseignement supérieur qui forme des citoyens éclairés, critiques, capables de réussir dans les métiers dont la société a besoin : transition éco, réindustrialisation...

Notre groupe réaffirme avec force que l'université publique est une voie d'excellence, et que cette ambition doit s'incarner pleinement dans les

établissements implantés dans ou proches des quartiers prioritaires, ou accueillant un fort taux d'étudiants boursiers. Véritables leviers d'émancipation, de mixité sociale et de prévention des risques de discrimination à l'emploi. Ces universités méritent des moyens renforcés pour accompagner chaque étudiant vers l'emploi.

Nous appelons à un financement adapté et pérenne de l'enseignement supérieur public pour garantir à tous un accès équitable à une formation de qualité, à la reconnaissance des personnels, au développement de dispositifs concrets d'insertion professionnelle et à un lien gagnant gagnant avec des entreprises engagées : ce sont là les conditions d'un service public de l'enseignement supérieur à la hauteur des enjeux.

L'avenir ne se prépare pas à bas coût. Il se construit avec exigence, ambition et sens du bien commun. Merci. Nous voterons cet avis en majorité.

## Agriculture

La formation des jeunes est fondamentale pour l'avenir de notre pays. Le groupe de l'agriculture rejoint le premier constat établi par le rapporteur : investir dans l'enseignement supérieur, c'est investir dans l'avenir.

Il est essentiel l'avis rappelle l'importance de l'objectif de l'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de leur formation. Le groupe est donc particulièrement favorable, tant pour les aspects de financement que d'insertion professionnelle, au développement de l'apprentissage sur lequel l'avis aurait pu insister

plus fortement. Le groupe regrette que cette dimension d'insertion n'ait pas été prise en compte de manière plus franche et plus affirmée tout au long du texte mais le groupe apprécie que les quelques modifications proposées sur cette thématique aient été acceptées.

Par ailleurs, le groupe s'est interrogé sur le montant des ressources supplémentaires que l'avis propose d'allouer au budget de l'enseignement supérieur, sans en détailler la destination. Le groupe partage en revanche la proposition d'organiser un grand débat sur l'enseignement supérieur, avec tous les acteurs et notamment les acteurs économiques, afin d'évoquer leurs besoins et d'adapter les formations et leur budget à l'évolution à moyen et long terme du marché du travail.

Le groupe est également favorable à la préconisation n° 16 relative à l'évaluation des politiques d'orientation et d'affectation et des outils existants. Il faudra tenir compte, dans cette évaluation, des critères d'insertion et de réussite professionnelle.

Le groupe apprécie que soient évoquées les problématiques, notamment d'accessibilité, des jeunes ruraux aux formations supérieures et d'avoir également mis en avant l'enseignement agricole supérieur qui affiche des taux d'insertion professionnelle particulièrement intéressants.

L'enseignement supérieur agricole forme des futurs actifs du secteur agricole capables de répondre aux défis environnementaux et climatiques en alliant performance économique, environnementale et sociale, anticipant et gérant les risques, rendant les territoires ruraux attractifs.

Investir dans les métiers de l'agriculture et de la forêt, c'est aussi investir pour l'avenir !

Le groupe a voté pour.

## Alternatives sociales et écologiques - Santé et citoyenneté

Tous nos travaux au CESE le démontrent : quel que soit le domaine, la formation est aujourd'hui un enjeu majeur. Et l'enseignement supérieur en est un pilier essentiel. Dans un contexte marqué par de multiples défis, il est impératif de former aux métiers de demain, et, ainsi, de nous préparer à affronter un avenir incertain.

Au-delà de l'adaptation aux évolutions du monde du travail, l'enseignement supérieur doit favoriser l'émancipation, tant individuelle que collective, et œuvrer au renforcement de notre démocratie. Nous avons collectivement la responsabilité de donner à l'enseignement supérieur les moyens d'agir dans ce sens.

C'est pourquoi nous avons choisi, dans cet avis, de nous concentrer sur le financement de l'enseignement supérieur. Sujet complexe, certes, mais indispensable. Comment suggérer des pistes d'action publique sans penser les conditions de leur mise en œuvre ?

C'est un engagement fort pour le CESE. Aucun progrès sur les grands enjeux qui nous mobilisent ne sera possible sans aborder la question du financement. Il en va aussi de la crédibilité de notre institution.

Oui, dans cet avis, nous affirmons clairement que l'enseignement supérieur est, et doit rester, une mission de service public. Et pour lui permettre de remplir pleinement ses objectifs, il est nécessaire de rehausser significativement son niveau de financement.

Osons le dire clairement : en plus d'appeler à une rénovation ambitieuse du patrimoine immobilier, à hauteur de 15 milliards d'euros sur vingt ans, nous proposons un investissement d'un

milliard d'euros par an pendant dix ans pour l'enseignement supérieur. Cet engagement financier est nécessaire, notamment pour investir dans la création de postes de titulaires et procéder à la titularisation des contractuels, et pour aligner par le haut la dépense moyenne par étudiant sur celle des classes préparatoires aux grandes écoles. Il s'agit de former les étudiantes et les étudiants dans des filières stratégiques pour l'avenir.

Dans cette logique, l'attractivité des métiers demeure un enjeu clé. C'est pourquoi nos groupes soutiennent les propositions visant à améliorer les politiques d'orientation et la formation continue, et appellent à une politique ambitieuse d'enseignement supérieur, en lien avec toutes les filières, afin de mieux répondre aux besoins. Comme l'avis le souligne, un bilan rigoureux de Parcoursup et de l'orientation post-bac s'impose pour engager les réformes utiles, dans l'intérêt de toutes et tous.

Par ailleurs, cet avis n'élude pas la question de l'enseignement privé. Sans attiser inutilement les tensions entre secteurs public et privé qui animent le débat sur l'éducation, nous affirmons collectivement la nécessité d'une régulation plus rigoureuse de l'enseignement supérieur privé, ainsi que d'une meilleure lisibilité de l'ensemble des offres de formation.

Si cet avis ne traite pas en détail des conditions d'étude et de vie des étudiantes et des étudiants, nos groupes soutiennent pleinement la préconisation n° 18. Elle appelle à poursuivre ce travail, via une réforme du système de bourses sur critères sociaux, afin de garantir à chaque étudiant et étudiante des

conditions de vie et d'études dignes. Car démocratiser l'enseignement supérieur et assurer la réussite de toutes et tous, c'est répondre à un enjeu fondamental de justice sociale.

Il est essentiel de renforcer notre engagement en faveur de la qualité de vie étudiante et professionnelle en soutenant notamment l'activité physique, le développement artistique et culturel, le lien social, les politiques de prévention et de santé.

Les groupes Santé & Citoyenneté et Alternatives sociales et écologiques ont voté Pour.

## Artisanat et Professions libérales

La professionnalisation est probablement l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'enseignement supérieur ces dernières années. Et cette tendance ne s'oppose pas, selon nous, au besoin de développer les compétences dites « transversales ».

Si le renforcement de l'attractivité de l'apprentissage, permis par la Loi de 2018, a largement contribué à cette professionnalisation des formations, c'est aussi l'expression du choix de très nombreux étudiants qui voient dans l'alternance un atout d'insertion majeur. Les entreprises de nos secteurs constatent cette appétence, y compris dans l'artisanat qui a vu doublé son nombre d'apprentis préparant un diplôme de l'enseignement supérieur entre 2019 et 2023.

Mais, l'enseignement supérieur est aussi marqué par un taux d'échec important en 1er cycle universitaire. Malgré des réorientations positives et fructueuses, on déplore chaque année un grand nombre d'abandons et de sorties sans diplôme. L'efficacité des actions de prévention et l'amélioration de l'encadrement en licence exigent des financements adaptés.

Toutefois, nous sommes réservés sur la proposition de l'avis appelant à une hausse du budget affecté aux Universités d'1 milliard d'euros par an pendant 10 ans. Nous observons en effet que la France se situe déjà au-delà du budget de plusieurs de ses voisins européens et de la moyenne de l'OCDE. Nous avons noté également l'annonce, par le Ministère, de nouveaux « contrats d'objectifs, de moyens et de performance » couvrant l'ensemble des missions de service public des établissements. En outre, les Universités pourraient davantage s'appuyer sur le développement de leur offre de formation continue, pour recueillir des ressources complémentaires, tout en renforçant leurs liens avec les branches professionnelles et leur notoriété auprès des entreprises.

Enfin, la proposition de budgéter 15 milliards supplémentaires sur 20 ans pour rénover le bâti universitaire, soit plus du double du montant évalué par le Ministère de tutelle, nous laisse dubitatifs.

Au-delà de ses propositions d'ordre financier, l'avis insiste sur le besoin d'encadrer les établissements privés lucratifs qui accueillent désormais un quart des étudiants.

Notre groupe est opposé à toute stigmatisation du secteur privé et considère au contraire que la priorité doit être d'encourager la complémentarité et la coopération entre public et privé.

Pour autant, nous reconnaissons que certaines dérives, en particulier celles de nature à tromper les jeunes et leur famille sur la qualité de la formation, doivent impérativement être combattues.

Nous sommes donc favorables à un renforcement des contrôles du contenu pédagogique des formations donnant lieu à une certification ou à une reconnaissance par l'Etat, avec le cas échéant un déférencement sur Parcoursup car il nous semble crucial que cette plateforme puisse sécuriser l'information fournie au moment du choix d'un établissement.

Enfin, nous partageons l'importance de mieux prendre en compte l'influence des établissements d'enseignement supérieur dans la dynamisation et l'attractivité des territoires.

Cela appelle à un meilleur maillage, notamment à travers des universités de proximité ou d'autres établissements rattachés aux chambres consulaires par exemple. Outre les impacts économiques positifs à en attendre, une plus large diversification de l'offre locale de formations éviterait des orientations par défaut liées à une contrainte de mobilité avec le fort risque d'échec qui y est associé.

Pour conclure, si notre groupe rejoint l'avis sur la nécessité de considérer plus encore l'enseignement supérieur comme un investissement stratégique, ses réserves sur plusieurs préconisations l'ont conduit à exprimer un vote d'abstention.

## Associations

L'enseignement supérieur n'est pas une marchandise. C'est un bien commun et il est menacé !

Il est du devoir de l'État d'accompagner les aspirations et les besoins des jeunes pour un accès de toutes et tous à l'enseignement supérieur, en particulier les plus précaires, et de préparer l'avenir des jeunes et du pays.

Notre groupe ne peut que regretter le désengagement de l'État dans l'éducation et réaffirme cet impératif démocratique de justice sociale, de liberté et d'égalité des droits. Face à la baisse budgétaire de 350 millions d'euros demandée aux établissements, soit 3% du budget cumulé des universités, celles-ci ne peuvent plus assurer leurs missions. Pour rebâtir un service public de l'enseignement supérieur, la priorité, comme le propose cet avis, est donc la hausse significative du financement public qui lui est attribué.

En parallèle, une attention particulière doit être apportée aux cursus dépendant d'autres ministères : la culture, parce qu'elle nous fonde en société ; la santé, parce que les besoins sont grandissants dans une société vieillissante ; l'agriculture, parce qu'ils forment ceux qui doivent nous nourrir encore mieux demain. Or, dans ces domaines, les difficultés s'aggravent et l'égalité territoriale est mise à mal. Les exemples sont nombreux : le Pôle supérieur de musique Nantes-Rennes est menacé de fermeture, le diplôme d'Etat de l'EMA de Châlon a perdu son accréditation, les écoles nationales d'architecture font face à de

nombreuses difficultés, notamment financières et le Pôle supérieur Paris-Boulogne a été contraint de limiter ses périodes de recrutement à une année sur deux.

De même, les services culturels des universités doivent être renforcés, tout comme les associations étudiantes, parce que la mission de former les citoyens de demain incombe aussi à l'Université.

Au-delà des coupes budgétaires, notre groupe souligne la nécessité de lever les autres barrières fragilisant l'accès à l'enseignement supérieur et de développer des réponses adaptées, garantissant des moyens convenables d'existence pour tous les étudiantes et étudiants en fonction de leur situation.

La hausse de la CVEC, la hausse des coûts indirects comme la location d'un logement, les frais de déplacement, de mobilité internationale et de fournitures constituent plusieurs facteurs entravant l'accès à l'enseignement supérieur. Pour ne citer qu'un exemple concret : les étudiants musiciens doivent acheter leur instrument professionnel ce qui représente plusieurs dizaines de milliers d'euros. Notre groupe appelle également à réviser le système des visas étudiants en particulier pour les pays francophones car le système actuel contribue à faire reculer l'influence de la France, en particulier en Afrique.

Le service public, à lui seul, ne pouvant répondre à la demande de formation, il n'est pas étonnant de voir se développer des établissements privés aux coûts exorbitants. Le manque de transparence sur les taux d'insertion après obtention des diplômes de certains de ces établissements

est inacceptable et leur encadrement par l'Etat est une exigence légitime. La préconisation appelant à un contrôle renforcé de ces structures lucratives et l'amélioration de la transparence des plateformes comme Parcoursup est essentielle pour notre groupe.

Enfin, la transformation accélérée du travail et les besoins de formation tout au long de la vie exigent dès aujourd'hui que l'accent soit mis sur la formation professionnelle continue. L'avis aurait pu aller plus profondément sur cette question.

L'avènement d'un droit à l'éducation entièrement gratuit pour tous et toutes doit rester notre horizon républicain.

Le groupe des Associations salue la qualité de cet avis, qu'il a voté, et qui va dans le sens d'un enseignement supérieur plus équitable, transparent et démocratique. Il remercie le rapporteur et la commission pour ce débat qui s'est effectué avec ouverture et co-construction. Cette grande capacité de dialogue est caractéristique de notre Assemblée, une compétence que certains envient au point de vouloir la faire taire.

## CFDT

Ce projet d'avis qui devait se focaliser sur le financement de l'enseignement supérieur s'est élargi au fil des nombreuses auditions. Le résultat est un texte long qui aborde de nombreux aspects, ce qui justifie le changement de titre. Il occulte le pilier fondamental de la recherche et de son financement. Ce choix assumé a rendu l'exercice délicat tant le financement de l'enseignement supérieur relève aussi de la recherche.

L'avis a mis l'accent sur les enjeux et risques du développement de formations privées lucratives. C'est en effet un sujet important, que le ministère de l'enseignement supérieur partage

à travers le projet de loi pour « un meilleur encadrement de l'enseignement supérieur privé à but lucratif pour mieux protéger les étudiants ». Cet avis contribuera, espérons-le, au débat parlementaire qui s'ouvre.

Nous soutenons particulièrement les préconisations visant à permettre aux universités de devenir des acteurs majeurs de la formation tout au long de la vie, en facilitant l'accès aux dispositifs de financement, la mobilité professionnelle et la reconnaissance des compétences sur le marché du travail, via l'inscription des formations au RNCP. La généralisation des conseils de perfectionnement dans les universités doit permettre à l'enseignement supérieur de mieux remplir sa mission de préparation, d'orientation et d'insertion professionnelle.

Pour la CFDT l'enseignement supérieur est un puissant facteur d'émancipation si on le rend accessible au plus grand nombre. Cela suppose un ancrage territorial de l'enseignement supérieur public, un investissement dans les pratiques et les moyens pédagogiques, et par un financement équitable des différentes filières, sélectives ou non. Ce financement doit être stabilisé par une dotation pluriannuelle et ne pas dépendre des financements par appel à projets.

La CFDT votera ce projet d'avis.

## CFE-CGC

Dans un contexte marqué par les transitions sociales, économiques et environnementales, le CESE et notre organisation partagent une vision commune : repenser en profondeur le système éducatif pour garantir l'égalité des chances, mieux financer la recherche, renforcer la qualité de l'enseignement supérieur et mieux répondre aux besoins des territoires comme du monde professionnel.

Cet avis, à travers sa première préconisation, appelle à un débat national démocratique pour redéfinir les finalités et l'organisation de l'enseignement supérieur. Une ambition que notre organisation rejoint en réaffirmant la nécessité de garantir à tous un accès à un enseignement supérieur public de qualité, accessible sur l'ensemble du territoire.

La hausse du financement public constitue également un axe fort partagé. Cet avis propose notamment un plan pluriannuel de financement, une revalorisation des subventions de fonctionnement et des investissements massifs dans le patrimoine immobilier et les ressources humaines. De son côté, notre organisation ne peut qu'appuyer cette logique en réclamant des dotations équitables, une revalorisation des salaires des enseignants, un soutien accru aux étudiants et étudiants et des moyens accrus pour la recherche publique.

En effet, il est à noter que la recherche publique française traverse une crise profonde. Alors que les grandes puissances mondiales misent sur des investissements massifs pour soutenir l'innovation et la croissance, la France, auparavant ambitieuse en la matière, stagne dangereusement. Malgré une multiplication des réformes, les moyens réels s'amenuisent au fil des années. Notre groupe, comme notre organisation, appellent donc à financer la recherche à la hauteur de nos ambitions. Aussi, encourageons les partenariats de recherche entre les universités et le monde économique ou de l'entreprise.

Enfin, le rôle de l'orientation est central. Alors que cet avis appelle

à une évaluation approfondie de Parcoursup et à une mobilité étudiante renforcée, la CFE-CGC préconise quant à elle la création d'un corps dédié aux conseillers d'orientation, une meilleure information sur les débouchés et une transparence accrue sur les parcours de formation.

Ainsi, le CESE et la CFE-CGC s'accordent sur des lignes directrices essentielles : redonner du sens et des moyens à l'enseignement supérieur, le rendre plus équitable et mieux encadré. Charge désormais au gouvernement de mettre en œuvre ces préconisations de bon sens pour garantir à toutes et tous le droit de se former, de construire leur avenir, quel que soit leur milieu ou leur territoire.

Le groupe CFE-CGC votera cet avis.

## CFTC

Alors que les sociétés européennes sont lancées dans une course d'obstacles où les transitions - démographique, écologique, numérique - sont autant de haies à franchir, la France semble négliger sa préparation physique. Attention, car si elle ne cultive pas ses forces vives, notamment par l'éducation et la formation, elle risque fort de chuter. Pourtant, son taux de dépense publique par étudiant continue de se réduire, si bien qu'il faudrait plutôt parler de désinvestissement dans l'enseignement supérieur. Ainsi, la proposition d'augmentation de la subvention de charge pour service public des universités est une condition sine qua non pour qu'elles puissent assurer à minima leurs missions.

Au-delà des moyens, l'enseignement supérieur a aussi désespérément besoin d'un cadre de financement clair qui lui donne de la visibilité. L'existence de multiples contrats d'engagement dont la durée et les interlocuteurs varient n'est pas de nature à faciliter le développement des établissements, ni à les rassurer. C'est d'autant plus dommageable que beaucoup d'entre eux font face à des enjeux d'entretien et de rénovation de leur patrimoine qui supposent un effort financier de longue haleine. Dès lors, la préconisation du CESE d'un cadre de contractualisation harmonisé sur une durée de cinq ans répond tout à la fois aux impératifs de simplification et de visibilité.

Enfin, parce que l'enseignement supérieur doit rester un tremplin efficace d'insertion, il est urgent d'encadrer plus strictement l'offre de diplômes et de formation. Elle doit prioritairement être en adéquation avec les besoins des étudiants et du monde de travail et non répondre seulement à une logique de marché. Au regard de cette exigence, le renforcement des contrôles du contenu pédagogique et du respect des normes académiques est primordial, à la fois pour protéger les étudiants des pratiques trompeuses et pour mieux affecter la dépense publique.

La CFTC remercie le rapporteur et votera en faveur de l'avis.

## CGT

La situation du service public de l'enseignement supérieur est dramatique : baisse du budget malgré une augmentation forte et constante du nombre d'étudiant.es, fragilisation des établissements publics, marchandisation, mise en concurrence des établissements...

Le désengagement a conduit au développement de l'enseignement privé lucratif qui accueille aujourd'hui plus d'une étudiant.e sur 4 contre 13% en 2000.

Abreuvés d'argent public, notamment par les subventions à l'apprentissage, ces établissements, dont le principal but est de faire des bénéfices, se limitent aux seuls besoins immédiats des entreprises sans appréhender les besoins futurs.

Les financements publics ainsi accaparés contribuent à dégrader la qualité d'accueil des étudiant.es dans les universités, à mettre à mal le statut des personnels. Beaucoup d'entre elles sont en déficit les empêchant ainsi de répondre aux missions confiées par l'État.

Le projet de loi « de modernisation et de régulation de l'enseignement supérieur » accentue la casse du service public, favorise la mainmise du privé, supprime le monopole public de l'État comme garant de la délivrance des diplômes, favorise davantage les entorses au Code de l'Éducation.

Face à cette situation inquiétante le groupe CGT considère que les préconisations de l'avis sont de nature à freiner le démantèlement du service public de l'enseignement supérieur.

Même si la CGT revendique une augmentation du financement à hauteur de 3% du PIB, passer de 1,6% à 2% permettrait :

- D'engager un plan de rénovation du bâti
- De limiter la marchandisation de l'enseignement supérieur notamment en soumettant à avis conforme les projets d'installation d'établissements privés
- De renforcer les contrôles de la DGCCRF notamment en direction des formations référencées sur Parcoursup qui ne conduisent pas à un diplôme d'État.

Enfin, la revalorisation des bourses des étudiant.e.s avec comme référence un minimum garanti au niveau du seuil de pauvreté est essentielle.

Le groupe CGT a voté l'avis.

### CGT-FO

L'avis qui nous est soumis positionne bien le défi auquel est confronté l'enseignement supérieur dans notre pays : rebâtir un service public de l'enseignement supérieur digne de ce nom, qui puisse rester un levier pour l'émancipation individuelle et collective, pour le renforcement de notre démocratie et de notre cohésion, un espace de débat et de réflexion libre dans le cadre des valeurs de notre République, un atout pour affronter les enjeux qui sont devant nous.

Pour cela, l'avis aborde la réflexion par la question de son financement et de son organisation, qui n'est pas simple, tant les difficultés polarisent parfois les esprits.

- Concernant le manque criant de financement pour améliorer l'accueil et la réussite des étudiantes et des étudiants et répondre aux enjeux d'avenir,
- concernant le mode de financement des Universités qui ne permet pas transparence et traitement identique pour tous les établissements,
- ou concernant les difficultés à assurer le financement des besoins de base des établissements par des appels à projets incapables d'apporter la stabilité dont ils ont besoin pour fonctionner,

l'avis propose des solutions.

- Qu'il s'agisse de la place et du contrôle de l'enseignement supérieur privé à but lucratif,
  - du contrôle de la qualité des formations proposées sur Parcoursup,
  - de la question du recrutement, de la valorisation et de la formation des enseignants,
- l'avis vient concrètement livrer des éléments de réponse.
- Sur la politique et les outils d'orientation et d'affectation, dont Parcoursup, alors que l'accès à la formation de son choix est une nécessité absolue et un enjeu démocratique, territorial et social,
  - sur le maillage territorial et la nécessité d'inscrire le service public de l'enseignement supérieur dans les politiques d'aménagement durable des territoires,
  - et concernant les conditions de vie et d'étude des étudiantes et des étudiants,

l'avis apporte également des pistes de réflexion et d'action.

Plus globalement, c'est la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et ses missions que l'avis se propose d'interroger.

Pour tout cela, le groupe FO a voté en faveur de cet avis.

### Entreprises

Confronté à des défis et des tensions, le système français d'enseignement supérieur doit se renouveler et s'adapter tout en se réconciliant avec une logique d'efficacité et de qualité. Le sous-investissement public et les

inégalités persistantes doivent nous interpeller car ils compromettent l'accès et la réussite dans l'enseignement supérieur. En cela, le groupe Entreprises partage le nécessaire réinvestissement dans ce service essentiel.

Sur le fond, le groupe Entreprises ne peut que regretter les orientations prises.

Cet avis porte une vision critique et étriquée du secteur privé, alors que celui-ci répond à une demande réelle et croissante. Il néglige les apports du privé en matière d'innovation pédagogique, de professionnalisation et d'adaptation aux besoins économiques. Il omet de reconnaître que les établissements privés participent activement au développement de l'apprentissage, souvent en lien avec les entreprises. Il sous-estime l'importance du pluralisme éducatif et de la liberté d'entreprendre, piliers d'un système diversifié et dynamique. Le groupe Entreprises aurait souhaité que l'on n'oppose de façon caricaturale le secteur public et le secteur privé. Reconnaître les rôles de chacun, en complémentarité, est indispensable pour un objectif commun d'un enseignement supérieur de qualité, au service de l'intérêt général.

Des progrès sont certes à réaliser pour clarifier les missions, pour financer les investissements nécessaires mais aussi pour renforcer les liens avec les territoires, les entreprises, et professionnaliser les cursus. Les entreprises contribuent et doivent apporter leur appui sur la construction de formations, accueil de stagiaires et apprentis, participation aux conseils d'orientation.

Les préconisations soumises semblent conduire surtout à une hausse massive des dépenses publiques sans garantie d'efficacité, avec un centrage étatique sans prendre en compte les modèles différents et l'agilité des établissements.

Des questionnements courageux auraient pourtant pu être formulés sur la dépendance à l'Etat, les frais de scolarité, les liens avec le développement économique.

Sur la forme, le groupe Entreprises alerte sur la méthode retenue qui s'est éloignée de la méthode consensuelle et constructive devant prendre en compte la diversité des points de vue des organisations. A l'heure où le CESE subit des critiques, le groupe Entreprises le regrette.

Le groupe Entreprises vote contre cet avis.

## **Environnement et nature - Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

L'enseignement supérieur français est aujourd'hui dans un état préoccupant alors même qu'il doit jouer un rôle fondamental pour les transformations nécessaires de notre société.

Le milieu des années 2000 a constitué une rupture en engageant une dynamique d'autonomisation des universités. Il en résulte aujourd'hui un double modèle concurrentiel dont les distinctions entre privé et public ou entre grandes écoles et université conduisent à un accroissement des inégalités en termes d'accès et de moyens alloués, et à des interrogations fortes sur les objectifs et les moyens donnés à l'enseignement supérieur français pour répondre aux grands enjeux de nos sociétés.

La massification a permis aujourd'hui à près de 60 % d'une classe d'âge d'accéder à l'enseignement supérieur. Mais accéder ne signifie pas toujours obtenir un diplôme, puisque seulement 52 % des jeunes de 25 à 34 ans sont diplômés du supérieur. En effet, qui dit massification ne dit pas forcément

démocratisation. La croissance du nombre d'étudiants et étudiantes ne s'est pas accompagnée d'une augmentation proportionnelle et suffisante des moyens et de la prise en compte des inégalités sociales. L'enseignement public s'en voit affaibli et traversé de concurrences destructrices qui donnent une organisation et une carte de formation peu voire pas organisée. Cette illisibilité est inacceptable car elle ne permet ni à la population générale, ni à la société civile de pouvoir s'y projeter ou de s'y associer de manières claires et conscientes.

Là où l'Etat se désinvestit, le privé s'immisce et se renforce. Cette évolution structurante a conduit à un avènement rapide et continu des établissements privés, très insuffisamment suivi et régulé par les pouvoirs publics. Cela engendre des conséquences actuelles désastreuses pour les étudiants-étudiantes et le niveau de l'enseignement supérieur. Explosion des frais d'inscription, illisibilité des diplômes, voire fraude dans la qualité des formations, manque de garantie pour les étudiants, ségrégation sociale. Nous faisons bien une différence entre privé d'intérêt général et privé à but lucratif, et même entre certains établissements privés à but lucratifs, tous ne sont pas à mettre dans le même sac. Néanmoins la priorité de nos groupes reste de renforcer l'enseignement supérieur public.

En effet, si cet avis concerne les établissements d'enseignement supérieur dans leur ensemble, nous défendons, nous, l'enseignement supérieur non lucratif, et le modèle même des universités : gratuit, public, inclusif, au plus près des

enjeux sociaux et écologiques de notre temps et des besoins de la société, et exigeant en matière de démocratie interne. Car aujourd'hui, l'Université française ce n'est pas que Droit, lettres et sciences, c'est une pluralité de formations, artistiques et culturelles, agricoles et environnementales, au service d'une stratégie publique globale qui doit être cohérente, évaluée, au service des étudiants et de la diversité de leurs parcours, et au service des grands enjeux de transition, en particulier écologique.

Les bâtiments Universitaires représentent aujourd'hui 20% du parc de bâtiments publics en France, avec des enjeux énergétiques et financiers de premier ordre. L'Université ambitionne toujours d'être le premier lieu de l'enseignement et de la recherche en matière de transitions, d'adaptation, de transformation de nos modèles sociétaux. Elle est pourtant de moins en moins soutenue en ce sens.

Suite aux débats ayant eu lieu en commission, nos groupes réaffirment clairement et fermement que l'enseignement supérieur n'est pas un marché, les diplômes et les enseignements ne sont pas des produits à tarifier aux étudiants. L'enseignement n'est pas un service marchand mais un droit et un investissement pour notre société et pour l'avenir ! Il doit permettre à toutes et tous d'évoluer et de s'épanouir en son sein. C'est pourquoi, l'avis, sans en avoir fait le cœur de son objet, a su rappeler l'importance de mettre en place des conditions de vie décentes et adaptées pour les étudiants et étudiantes, condition incontournable à la poursuite de leurs études.

Nous estimons donc que cet avis va dans le bon sens et nous saluons le travail réalisé par la commission. Le sujet était complexe, l'avis a pris le temps de reposer les constats et de les rendre lisibles. Il aura en ce sens une vraie plus-value auprès du Parlement qui peine à comprendre et à s'approprier le sujet. Nos travaux ont permis d'atteindre une forme d'équilibre et de proposer une direction claire pour donner les moyens à l'enseignement supérieur de retrouver le sens d'un service public à la hauteur des nombreux enjeux d'adaptation, en particulier écologique.

Investir dans l'enseignement supérieur, c'est permettre de meilleures conditions de vies et d'emploi pour nos personnels enseignants et administratifs et c'est surtout investir dans l'avenir ! Celui de nos étudiantes et étudiants mais aussi de l'ensemble de la société.

## Familles

Au regard de l'offre de formation de plus en plus large et d'une plus grande instabilité de l'emploi, les jeunes et leurs familles sont confrontés à de nouveaux défis au moment des choix pour les études supérieures. Il devient urgent de clarifier les règles pour les accompagner dans ce maquis, qui s'est épaissi au cours de ces dernières années notamment avec Parcoursup et avec la multiplication des offres lucratives. Le présent avis y contribue.

Le présent avis arrive à point nommé pour peser dans le projet de loi annoncé pour septembre prochain par le Ministre chargé de l'enseignement supérieur. Les objectifs convergent puisque ce dernier a précisé le 13 mai dernier « Plus l'établissement s'engagera dans l'intérêt général, plus il bénéficiera de prérogatives et de soutien de l'Etat »

Au regard des constats, l'avis alerte

à titre préventif sur la baisse des effectifs étudiants à venir du fait de la démographie et de la baisse des naissances. Pour notre groupe, cela ne devra pas signifier baisse des financements mais au contraire amélioration des conditions d'études des étudiants et de travail des personnels.

Au rang des préconisations, celles visant à la prise en compte de l'intérêt des familles et de leurs enfants sont, pour nous, une condition incontournable. Toutes les garanties pour assurer aux jeunes et à leur famille de faire le bon choix doivent être recherchées. Il en va ainsi des préconisations 5 à 8. Un point d'alerte toutefois sur la préconisation 6 et le déréférencement de certains établissements de la plateforme de Parcoursup. Il y a un réel danger pour les familles d'être capté par la stratégie de développement « hors Parcoursup » de certains établissements.

Enfin, les préconisations orientées vers un meilleur accompagnement des étudiants doivent trouver une application rapide : évaluation des politiques d'orientation, réforme des systèmes des bourses à la condition de tenir compte de la composition des familles des jeunes bénéficiaires.

Le groupe Familles a adopté l'avis.

## Outre-mer

« L'enseignement : c'est apprendre à savoir, à savoir faire, à faire savoir ».

Cet avis fait un état des lieux et une analyse claire tout autant qu'exhaustif des enjeux et défis auxquels sont confrontées l'enseignement supérieur dans notre pays.

Dans les Outre-mer, en 10 ans le nombre d'étudiants a augmenté de 54%. Pour absorber ce flux, le nombre d'universités a également augmenté. Ainsi, cet accès à la fois à l'enseignement supérieur et à une

des formations professionnalisantes sont dus à des offres territorialisées.

Dans un contexte insulaire et d'éloignement les établissements supérieurs ne manquent pas d'atouts considérables mais présentent aussi certaines carences :

- En effet, par leur positionnement géographique dans des zones régionales à forte croissance, elles constituent des vecteurs de mobilité et de coopération avec les territoires et pays voisins. Mais elles sont aussi un atout pour notre pays en devenant des centres d'impulsion de la recherche, ciblés dans des secteurs à forte valeur ajoutée (biodiversité tropicale et marine, nouvelles sources d'énergies renouvelables, etc.). Cependant, il faut également souligner qu'en dépit de leur environnement régional privilégié, l'internationalisation des établissements reste encore insuffisante. Aussi, ils peinent à structurer de véritables pôles de recherche autour des richesses naturelles et de l'abondante biodiversité dont regorgent ces territoires ;
- De plus, ces institutions doivent répondre à des défis majeurs auxquels ils sont confrontés en raison de difficultés structurelles. En effet, la forte pression démographique dans certains territoires ou les mobilités vers l'hexagone, l'offre limitée dans certains domaines (notamment médico-sociale), la situation sociale difficile de certaines familles pèsent fortement sur les conditions de réussite des jeunes, particulièrement dans le premier cycle.

Face à ce constat, le groupe des Outre-mer partage les objectifs fixés dans l'avis de donner au service public de l'enseignement supérieur les moyens de préparer l'avenir. Mais il s'agit surtout de créer les conditions permettant d'augmenter la proportion d'une génération accédant à un diplôme ou à une formation diplômante pour qu'ils ne subissent plus les inégalités sociales qu'ils ont vécu.

Dans ces territoires, l'enseignement supérieur ne peut faire l'économie du renforcement des liens entre universités, collectivités et acteurs socio-économiques ne doit pas rester un vœu pieux.

Ces établissements ont l'impérieuse nécessité de définir une stratégie de formation propre afin de mieux articuler le développement d'une offre locale aux besoins de chacun tout en créant des ponts avec les établissements de l'Hexagone pour faciliter le retour de ceux qui ont fait le choix de la mobilité.

L'enseignement supérieur ultramarin dispose encore de leviers et de véritable marge de progression. D'abord, en structurant davantage la recherche notamment par une coopération efficiente avec les organismes nationaux.

Ensuite, au-delà de la question des moyen, ces universités doivent impérativement renforcer leur pilotage qui sont encore trop souvent fragilisés par des facteurs endogènes et exogènes.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

## UNSA

Face à l'urgence écologique, à la montée des inégalités, à la défiance démocratique, l'université et les grandes écoles ne peuvent rester à l'écart. Elles doivent être des lieux de transformation, de dialogue, d'engagement. Cela suppose d'abord de garantir à chacune et chacun l'accès à une formation exigeante, émancipatrice, quel que soit son parcours ou son origine.

L'UNSA est particulièrement attachée au modèle de service public d'enseignement supérieur. Celui-ci doit se réinventer sans cesse pour mieux servir l'intérêt général, donner une place essentielle à l'interdisciplinarité, à l'éthique, aux sciences humaines et sociales, sans lesquelles il n'est pas de compréhension profonde des enjeux collectifs.

Mais il n'y a pas d'ambition sans moyens et c'est bien l'objet de cet avis. Les établissements ont besoin d'un financement à la hauteur, pour accompagner les étudiants, soutenir la recherche, développer des formations adaptées aux défis de notre temps.

Les personnels doivent être mieux reconnus, mieux soutenus, car leur engagement quotidien est le socle de la réussite de ce modèle. Plusieurs préconisations de cet avis vont dans ce sens.

L'UNSA rappelle cependant que trop souvent, en matière éducative, l'Etat organise lui-même sa propre concurrence et saupoudre ses crédits.

L'enseignement supérieur doit s'ouvrir davantage : aux territoires, à la société civile, aux acteurs économiques et sociaux, à l'international. Il doit dialoguer, coopérer, diffuser les savoirs au-delà des murs académiques. Cela passe par des partenariats, mais aussi par une science ouverte, accessible et utile rassemblant les étudiants, les enseignants, les chercheurs, les personnels, les institutions, les citoyens.

Le CESE par l'adoption de cet avis a un rôle à jouer dans cette dynamique : en faisant entendre cette exigence, en soutenant une vision ambitieuse de l'enseignement supérieur, au cœur du pacte républicain.

Vous l'avez compris l'UNSA votera cet avis.

# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.  
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 119**

**Pour : 98**

**Contre : 15**

**Abstentions : 6**

## Ont voté pour

GROUPE	COMPOSITION
<b>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</b>	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Roux de Bezieux.
<b>Agriculture</b>	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier.
<b>Alternatives sociales et écologiques</b>	Mmes Calmels, Gondard-Lalanne, Groison, M. Meyer.
<b>Associations</b>	Mme Belhaddad, MM. Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Martel, M. Miribel, Mme Monnier, M. Thomasset.
<b>CFDT</b>	Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Caillet, Duboc, Gresset Bourgeois, MM. Guihéneuf, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiéry, M. Tivierge.
<b>CFE-CGC</b>	MM. Nicoud, Souami.
<b>CFTC</b>	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
<b>CGT</b>	MM. Fontanié, Garcia, Le Corre, Michaud, Rabhi, Mmes Rouchy, Tatot, M. Vire.
<b>CGT-FO</b>	M. André, Mmes Clicq, Delaveau, Marot, M. Sabot, Mme Veitl.

<b>Environnement et nature</b>	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Marsaud, MM. Mayol, Richard, Mme Van Den Broeck.
<b>Familles</b>	Mme Balducci, MM. Desbrosses, Erbs, Mme Gariel, M. Marmier, Mme Quaranta.
<b>Non-inscrits</b>	M. Bazot, Mme Beauflis, MM. Breton, Joseph.
<b>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</b>	MM. Eyriey, Jeanne-Rose, Occansey.
<b>Outre-mer</b>	Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, MM. Leung, Marie-Joseph, Mmes Mouhoussoune, Sirder, M. Yan.
<b>UNSA</b>	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

### Ont voté contre

GROUPE	COMPOSITION
<b>Entreprises</b>	MM. Asselin, Blachier, Chevée, Mme Couderc, M. Creysel, Goguet, Mme Hafidou, MM. Julier, Kling, Moisselin, Mmes Ruin, Salvadoretti, Tomé-Gertheinrichs, Ullern, M. Vermot Desroches.

### Se sont abstenu.e.s

GROUPE	COMPOSITION
<b>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</b>	Mme Tutenuit.
<b>Artisanat et Professions libérales</b>	MM. Anract, Fourny, Guihard, Mme Munoz.
<b>Non-inscrits</b>	M. Bonnefond.

# Annexes

1

## Composition de la de la commission Éducation, communication et communication à la date du vote

### Président

Jean-Karl Deschamps

### Vice-Présidentes

Bernadette Groison

Marie-Pierre Gariel

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Samira Djouadi

### Agriculture

Laurence Fournier

### Alternatives sociales et écologiques

Bernadette Groison

### Artisanat et professions libérales

Laure Vial

### Associations

Souâd Belhaddad

Isabelle Doresse

Marie-Claire Martel

Jean-Karl Deschamps

### CFDT

Thomas Aonzo,

Thierry Cadart

Albert Ritzenthaler

### CGT

Dominique Gallet

Christophe Fontanié

Emmanuel Vire

### CGT-FO

Dominique Delaveau

Jean-Yves Sabot

### Entreprises

Dominique Carlac'h

Anouk Ullern

Vincent Moisselin

### Environnement et nature

Cécile Claveirole

Antoine Gatet

Pascal Mayol

### Familles

Josiane Bigot

Marie-Pierre Gariel

Marie-Claude Picardat

### Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Evanne Jeanne-Rose

Helno Eyriey

Kenza Occansey

### Outre-mer

Inès Bouchaut-Choisy

### UNSA

Jean-Marie Truffat

## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

### Auditions

**Luc ABBADIE,**

professeur émérite d'écologie

**Lamri ADOUI,**

président de France Universités, président de l'Université Caen Normandie

**Laurent BATSCH,**

ancien Président de l'université Paris Dauphine, professeur émérite de finances d'entreprise

**Guillaume BORDRY,**

conseiller enseignement supérieur et recherche au Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)

**Jean CHARROIN,**

directeur général de l'ESSCA, vice-président de la FESIC

**Manon DENIZOT,**

représentante de l'Union étudiante (UE)

**Élise HUILLERY,**

professeure d'économie à l'université Paris-Dauphine-PSL

**Jean JEANJEAN,**

directeur général adjoint de la Chambre de commerce et d'industrie Paris et Île-de-France, vice-président de la Conférence des grandes écoles

**Jean JOUZEL,**

paléoclimatologue

**Léa JULES-CLÉMENT,**

représentante de l'Union étudiante (UE)

**Philippe LEMISTRE,**

membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

**José MILANO,**

président exécutif du groupe OMNES Éducation

**Christine MUSSELIN,**

sociologue, directrice de recherche au CNRS et au Centre de sociologie des organisations de Sciences Po, ancienne directrice scientifique de Sciences Po Paris

**Maëlle NIZAN,**

présidente de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

**Pierre OUZOULIAS,**

sénateur des Hauts-de-Seine, chargé de recherche au CNRS

**Clara PRIVÉ,**

trésorière de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF)

### Entretiens

**Frédérique BEY,**

Ingénieur d'études à l'Université de Lorraine

**Christophe BONNET,**

Ingénieur d'études à l'Université Sorbonne-Nouvelle, secrétaire fédéral Sgen-CFDT

**Aurélien CASTA,**

Chercheur associé à l'IDHES (Université Paris Nanterre)

**Hervé CHRISTOFOL,**

Maître de conférences à l'Université d'Angers, secrétaire général du Snesup-FSU

**Jérôme COPPALLE,**

Sous-directeur de l'enseignement supérieur au ministère chargé de l'agriculture, chef de service

**Joël CUNY,**

Directeur de l'ESTP, président de l'UEGI

**Olivier FARON,**

Directeur du pôle compétences, formation, jeunesse du MEDEF, ancien recteur

**Julien GOSSA,**

Maître de conférences à l'Université de Strasbourg, membre du laboratoire SAGE de l'université de Strasbourg et du CNRS

**Eric JANICOT,**

Enseignant à e-art sup, représentants de la CGT Ferc sup

**Cyril KAO,**

Chef de Service de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

**Anne NOUGUIER,**

Adjointe au sous-directeur des enseignements spécialisé et supérieur et de la recherche, direction

# 3

## Annexe documentaire

### 1 - L'enseignement supérieur culturel

Le Ministère de la culture désigne l'enseignement supérieur culture [ESC] comme « [...] le réseau constitué par une centaine d'établissements d'enseignement dans les domaines de l'architecture, du patrimoine, des arts plastiques, du spectacle vivant et du cinéma/audiovisuel. »<sup>1</sup> Ces établissements relèvent principalement du ministère de la Culture. Dans le périmètre ESC, il existe 99 établissements répartis sur 120 sites d'enseignement<sup>2</sup>. Au sein de l'ESC, 76 % des écoles sont publiques, les 24 % restantes sont sous statut associatif. Elles formaient, durant l'année universitaire 2023/2024, 36 000 étudiantes et étudiants. Au sein de ces écoles 52 % des effectifs sont formés aux métiers d'architecte, 29 % aux arts plastiques et arts appliqués.

Certains établissements dispensent des formations artistiques et culturelles et se situent hors du périmètre ESC. Parmi ces 197 établissements 66 % sont sous statut privé à but lucratif et il y a autant d'établissements publics (17 %) que sous statut associatif (17 %). Durant l'année universitaire 2023/2024, ces écoles formaient environ 62 000 personnes dont 47 % étaient formées dans des écoles pluridisciplinaires et 27 % aux arts plastiques et arts appliqués.

Au total ce sont près de 98 000 étudiantes et étudiants qui étaient inscrits en 2023/2024 dans les écoles du périmètre culture<sup>3</sup> (ESC et hors ESC). La plupart des étudiantes et étudiants sont inscrits dans les écoles pluridisciplinaires, les écoles d'arts plastiques et arts appliqués et les écoles d'architecture (respectivement 30 %, 29 %, 20 % des effectifs). Toujours au sein des écoles du périmètre culture, les femmes représentent 64 % des effectifs. Cet écart est particulièrement observable dans les disciplines comme le patrimoine (80 % des effectifs sont des femmes) et les arts plastiques et arts appliqués (74 % des effectifs sont des femmes). Cet écart tend à diminuer selon le niveau de diplôme préparé. Si en licence et en master les femmes représentent plus de 60 % des effectifs (respectivement 63 et 66 %), elles représentent 56 % des effectifs en doctorat (sachant que les écoles du périmètre ESC forment plus de 90 % des doctorants et doctorantes). Parmi les 98 000 personnes formées, 12 % sont de nationalité étrangère. Dans ces écoles, à l'instar de l'ensemble de l'ESR, les enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures sont surreprésentés (49 %). Le baccalauréat général est le diplôme obtenu le plus représenté parmi ces inscrits (70 %).

1 Ministère de la culture..

2 Panorama de l'enseignement artistique et culturel 2023/2024. Résultats SISE-Culture Inscriptions 2023/2024.

3 Nous appellerons ce total : le périmètre culture pour davantage de lisibilité.

## 2 - L'enseignement supérieur agricole

Troisième budget du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire<sup>4</sup>, l'enseignement agricole s'est vu allouer 2,2 milliards d'euros en 2025<sup>5</sup>. Dans ce budget, l'enseignement supérieur agricole est financé à hauteur de 440 millions d'euros. L'enseignement supérieur agricole français est composé des apprenti(e)s et des étudiant(e)s de l'enseignement supérieur agricole technique et celles et ceux de l'enseignement supérieur agricole long (agronomie, paysage, vétérinaire). L'enseignement supérieur agricole technique concerne principalement le brevet de technicien supérieur agricole (BTSA). En 2024, 28 592 étudiantes et étudiants étaient inscrits en BTSA. Quant à lui, l'enseignement supérieur agricole long concerne principalement des formations longues dans les disciplines de l'agronomie, du paysage et de vétérinaire. Il forme, en 2025, 16 700 personnes. Ses effectifs ont triplé depuis 1975. Alors qu'elles représentaient 20 % des effectifs de l'enseignement supérieur agricole long en 1975, les femmes représentaient en 2024 deux tiers des effectifs. En 2025, ce dernier est composé de 16 établissements (10 publics et 6 privés). Les établissements publics accueillent 58 % des personnes formées dans le supérieur.

A l'instar de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018<sup>6</sup> à favoriser l'augmentation de moitié des effectifs d'apprentis enregistrée entre 2018 et 2024 dans l'enseignement supérieur agricole. En effet, dans l'enseignement supérieur agricole technique on dénombrait, en 2024, 13 821 apprenties et apprentis (cela représente 48 % des effectifs). Sur la même période, dans l'enseignement supérieur agricole long, 2 390 personnes étaient formées par la voie de l'apprentissage. Etant donné l'inaccessibilité des formations de vétérinaires par la voie de l'apprentissage, en raison des règles relatives à l'exercice de la médecine vétérinaire, ces apprentis représentent 23 % des effectifs des étudiantes et étudiants ayant la possibilité de suivre une formation par cette voie. Cette voie connaît une progression de + 79 points entre 2018 et 2024, 13 points par rapport à 2023. Enfin, les apprentis et apprentis sont pour une grande majorité en formation d'ingénieur, parmi elles et eux, deux tiers sont formés dans des écoles privées. L'effectif d'apprentis dans les écoles publiques d'ingénieurs a cependant plus que doublé depuis 2015. L'ensemble des écoles d'ingénieurs relevant du ministère<sup>7</sup> proposent au moins un cursus par apprentissage.

4 Portrait de l'enseignement agricole (édition 2025), ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire (MASA). URL : <https://agriculture.gouv.fr/portrait-de-lenseignement-agricole-edition>

5 Audition de M. De Jérôme Coppalle, sous-directeur de l'Enseignement supérieur et de M. Cyril Kao, adjoint au directeur général de l'Enseignement et de la Recherche, chef de service de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, dans le cadre d'un entretien, le mercredi 26 mars 2025.

6 Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, Vie Publique.

7 Ministère de l'agriculture et la souveraineté alimentaire (MASA).

### 3 - L'enseignement supérieur sanitaire et social (hors études médicales)

Depuis 2004<sup>8</sup>, la compétence relative aux formations sanitaires et sociales (FSS) a été dévolue aux régions. De ce fait, les régions pilotent la carte des formations, participent au financement des établissements, en totalité lorsqu'ils sont publics et elles peuvent participer au financement des équipements pour les établissements privés. De plus, les régions assurent l'attribution des bourses sur critères sociaux des étudiantes et étudiants de ces formations.

Les formations sanitaires concernent les métiers de masseur-kinésithérapeute, ergothérapeute, podologue. Les formations sociales concernent quant à elles, les métiers d'éducatrice et éducateur spécialisé, de délégué à la protection des majeurs ou encore directeur d'établissement social. Elles mènent à l'obtention de diplômes d'Etat et de certificats de compétences. Le recrutement dans ces écoles est sélectif, cette sélection s'opère soit sur dossier, soit par entretien, soit par concours. Enfin, ces formations reposent sur un fonctionnement basé sur la professionnalisation des futurs diplômés. Celle-ci passe notamment par les nombreux travaux pratiques et les temps d'immersion auprès de professionnels<sup>9</sup>. La durée des études sanitaires et sociales s'étend entre 1 an à 5 ans. Les frais de scolarité varient en fonction des établissements (publics ou privés), dans certaines formations, comme l'ostéopathie, ils peuvent atteindre 10 000 € l'année<sup>10</sup>. Certaines régions, à l'instar de la région Centre Val-de-Loire, financent

partiellement ou en totalité les coûts associés à certaines formations<sup>11</sup>.

En 2023, on comptait 1 398 formations aux professions sanitaires et 1 100 formations aux professions sociales<sup>12</sup> réparties sur l'ensemble du territoire. La quasi-totalité d'entre elles sont dispensées en France hexagonale, les départements et régions d'outre-mer (DROM) étant particulièrement sous dotés en la matière. Sur l'ensemble des formations (sanitaires et sociales), les femmes représentent plus de 80 % des effectifs. En 2023 toujours, on comptait 57 000 étudiantes et étudiants inscrits dans les formations aux professions sociales. Parmi elles et eux, la DREES comptait plus de 55 000 financements des coûts de formation dont environ 27 000 par les conseils régionaux. Quant à elles, les formations aux professions sanitaires accueillent, à la même période, 174 000 personnes inscrites. Parmi elles, la DREES en dénombre 154 633 ayant bénéficié d'un financement, dont 116 063 par les différents conseils régionaux<sup>13</sup>. En dehors des conseils régionaux, le financement des coûts de formation est assuré par des organismes tels que les conseils départementaux, les opérateurs de compétences (OPCO), France Travail (anciennement pôle emploi) ou les différents employeurs. Une part plus faible finance leurs études par le biais de leurs ressources personnelles (job étudiant, prêt étudiant, aide des parents, etc).

8 Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

9 Les écoles du paramédical, Onisep, 12 février 2025.

10 *Ibid.*

11 La région Centre Val-de-Loire finance les étudiantes et étudiants de formations telles qu'infirmier et infirmière, masseur-kinésithérapeute, éducatrice et éducateur de jeunes enfants ou encore assistant de service social.

12 Data DREES, Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles. 2023. URL(s):

Professions de santé : [https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/491\\_la-formation-aux-professions-de-sante/information/](https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/491_la-formation-aux-professions-de-sante/information/). Professions sociales : [https://drees2-sgsocialgouv.opendatasoft.com/explore/dataset/492\\_la-formation-aux-professions-sociales/information/](https://drees2-sgsocialgouv.opendatasoft.com/explore/dataset/492_la-formation-aux-professions-sociales/information/).

13 *Ibid.*

## 4 - L'insertion professionnelle des étudiantes et des étudiants en progression, mais marquée par d'importantes disparités

La diversification des parcours observée n'est pas neutre en termes d'insertion professionnelle. Le fait de poursuivre ou non des études supérieures a effectivement un impact aussi sur les trajectoires professionnelles. Une poursuite d'études non sanctionnée par l'acquisition d'un diplôme serait plus pénalisante qu'une non-poursuite d'études : 60 % des bacheliers sans poursuite d'études accèdent rapidement et durablement à un emploi contre 52 % des bacheliers ayant continué des études sans obtention du diplôme préparé<sup>14</sup>.

La situation des jeunes sortants de formation initiale dépend toujours fortement de leur niveau de diplômes : l'écart de taux de chômage entre les jeunes diplômés du supérieur et ceux peu ou pas qualifiés demeure très élevé avec un rapport de 1 à 5<sup>15</sup>. Tous les diplômes de l'enseignement supérieur ne protègent pas de la même manière des risques de précarité. Les filières professionnelles entrent dans la vie active dans de meilleures conditions que les diplômés des filières générales<sup>16</sup>.

### Des taux d'emploi après l'obtention du diplôme contrastés

L'insertion professionnelle des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur s'est globalement améliorée entre 2019 et 2022<sup>17</sup>. En début de carrière, le taux d'emploi progresse rapidement, atteignant 64 % six mois après la fin des études. Dix-huit mois

après l'obtention du diplôme, les taux d'emploi varient selon les formations : 92 % pour les diplômés des masters de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF), 81 % pour les licences professionnelles, 73 % pour les masters hors enseignement et 55 % pour les licences générales, en hausse de 9 points depuis 2019. Les filières professionnelles offrent un accès plus rapide et plus sécurisé à l'emploi. Des écarts entre les sexes apparaissent : les hommes s'insèrent mieux en emploi salarié après une licence professionnelle, mais les femmes réussissent mieux avec une licence générale ou un master. Par ailleurs, les hommes bénéficient plus souvent d'un CDI, avec un écart de 9 points.

### Des trajectoires d'insertion marquées par le niveau de diplôme, la filière et la spécialité

L'insertion professionnelle dépend fortement du niveau et du parcours d'études. L'enquête Génération 2022 du Céreq, menée auprès de 750 000 jeunes sortis trois ans plus tôt, indique que 71 % sont en emploi, dont 29 % en CDI et 42 % en CDD. Parmi eux, la moitié accède rapidement à l'emploi (30 % en CDI), tandis que 16 % restent durablement éloignés du marché du travail. Le niveau de diplôme structure fortement ces parcours : en 2023, six ans après la fin des études, 90 % des diplômés du supérieur sont en emploi, dont 80 % en CDI. À l'inverse, les

14 INSEE Références – Edition 2025- Formations et emploi.

15 INSEE Références – Edition 2025- Formations et emploi.

16 Erlich et Verley, 2010.

17 INSEE Formations et emploi édition 2025.

bacheliers sont plus exposés au chômage, surtout au début de leur insertion (30 %), et accèdent plus tardivement à un CDI. Les Bac+5 restent les mieux insérés, avec 50 % en CDI après trois ans et un taux de chômage tombant à 6 % après six ans. Pour les Bac+3, un tiers n'accède pas au statut cadre.

### **Une plus-value sur l'apprentissage**

Le recours à l'apprentissage dans le supérieur, en forte progression (70 000 apprentis en 2005 contre 600 000 en 2022), améliore nettement l'insertion professionnelle, quel que soit le milieu social d'origine. Toutefois, des incertitudes subsistent sur les effets à long terme de cette massification, notamment en matière de qualité de l'emploi ou de reconnaissance des nouvelles certifications<sup>18</sup>.

### **Insertion des non diplômés de l'enseignement supérieur et interruptions d'études**

Les sortants non diplômés du supérieur rencontrent des difficultés croissantes d'insertion. Les bacheliers professionnels conservent un léger avantage dans l'accès à des qualifications intermédiaires. Cependant, depuis la génération 2010, les sortants non diplômés de STS ne sont plus mieux lotis que ceux de licence. Près de la moitié des diplômés du supérieur envisagent une réorientation entre trois et six ans après leur sortie<sup>19</sup>, qui pourrait s'expliquer par un nouveau rapport au travail, notamment des diplômés d'un bac +5. Les parcours d'études discontinus tendent à pénaliser l'accès à l'emploi, en raison d'une norme forte de linéarité des parcours. Toutefois, certaines interruptions peuvent être

valorisées, sauf celles pour raisons de santé, qui laissent 44 % des jeunes durablement en marge de l'emploi.

### **L'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel et agricole**

Trois ans après l'obtention de leur diplôme, 90 % des diplômés n'ayant pas poursuivi de formation ultérieure déclarent exercer une activité. Parmi ceux-ci, près de 80 % estiment que leur activité s'inscrit dans le domaine de leur diplôme. Le délai d'accès à la première activité est assez rapide dans l'ensemble, puisque 76 % des diplômés commencent leur première activité moins de 6 mois après l'obtention de leur diplôme. En résonance avec la formation, les statuts professionnels des diplômés sont variés et le taux de pluriactivité est important, notamment pour les diplômés des arts visuels et ceux du spectacle vivant. Le niveau de rémunération varie selon les filières de formation ; cependant, 23 % des diplômés déclarent un revenu annuel inférieur à 15 000 euros et 51 % des diplômés en emploi se déclarent insatisfaits de leur niveau de rémunération. Néanmoins, les diplômés en emploi sont plus de 80 % à se déclarer satisfaits de leurs missions et de leur niveau de responsabilité<sup>20</sup>.

L'enseignement supérieur agricole est, par nature, un enseignement professionnalisant. Des parcours et des référentiels de formation adaptés aux besoins et à la diversité des étudiants (travaux pratiques, projets, stages en milieu professionnel, apprentissage, innovations pédagogiques, etc.) sont établis sur la base des besoins et enjeux du secteur et d'échanges réguliers avec les opérateurs socioéconomiques concernés. Il en résulte un taux net d'emploi

18 Céreq 2024 « L'apprentissage après la réforme de 2018 : nouveaux acteurs, nouveaux défis ». Benoît CART Marie-Hélène TOUTIN-TRELOAT. Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur. L'insertion professionnelle des ex-apprentis reste-t-elle plus favorable dans la durée ? Benoit Cart et Marie Hélène Toutin (Groupe de travail sur l'enseignement supérieur [GTES] – décembre 2023).

19 Céreq Dabet, Lercari, Personaz, 2025

20 L'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur Culture – 2024 - Jérémie Vandebunder - Bérangère Dujardin

après 12 mois dépassant 90 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur agricole (femmes et hommes), dont plus de 70 % en contrat à durée indéterminée.

L'efficacité socio-économique de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire est appréciée notamment par le taux d'insertion professionnelle. Deux enquêtes sont lancées chaque année auprès des étudiants des deux dernières promotions pour déterminer le taux d'insertion des diplômés dans les 12 mois et dans les 24 mois suivant leur diplôme<sup>21</sup>.

### **Des trajectoires d'insertion influencées par l'origine sociale**

L'insertion des jeunes est fortement corrélée à leur origine sociale<sup>22</sup>. Les enfants de cadres ont une probabilité beaucoup plus élevée d'accéder à des postes de cadre que ceux issus de milieux ouvriers, même à diplôme égal. Par exemple, avec un Bac+2, 15 % des enfants de cadres deviennent cadres, contre 3 % pour les enfants d'ouvriers ou d'employés. Le lieu de résidence accentue les écarts : un tiers des jeunes issus de quartiers prioritaires sont au chômage trois ans après leurs études, soit le double de la moyenne<sup>23</sup>. Le BTS semble toutefois jouer un rôle d'ascenseur social pour les jeunes issus de milieux populaires. L'effet de l'origine sociale s'exerce désormais majoritairement à travers le parcours scolaire<sup>24</sup>.

### **Des parcours d'insertion moins favorables aux femmes**

Détenir un diplôme réduit fortement les risques de chômage en période d'insertion professionnelle des femmes. Globalement plus diplômées, les jeunes femmes sont un peu moins confrontées au chômage : le taux de chômage des femmes récemment sorties de formation initiale s'établit à 16 % en 2020, contre 18 % pour les hommes<sup>25</sup>.

L'analyse du Céreq par le parcours antérieur montre que les jeunes femmes sont surreprésentées dans les trajectoires d'études qui conduisent aux parcours d'insertion les moins favorables<sup>26</sup>. Les estimations économétriques révèlent à cet égard une double pénalité du fait d'être une femme, à savoir, d'une part, leur désavantage au moment de l'insertion à diplôme donné, auquel s'ajoute, d'autre part, l'effet propre des trajectoires les plus défavorables à l'insertion qui sont les plus féminisées.

Les femmes sont aussi souvent en emploi que les hommes, alors qu'elles devraient l'être davantage au vu de leur meilleur capital scolaire. Lorsqu'elles accèdent à la catégorie cadre, seules 21 % exercent des responsabilités hiérarchiques contre 28 % des hommes. En outre, à diplôme égal, les femmes ont toujours plus de risques que les hommes d'occuper des emplois peu qualifiés.

21 Projet annuel de performances Annexe à la loi de finances pour 2025 – programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles.

22 20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions - Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes portent-elles la marque de leurs origines socio-économique et culturelle ? Céline Goffette et Louis-André Vallet p. 151-156

23 Rapport annuel de la Cour des Comptes 2024

24 Audition de M. Philippe LEMISTRE, membre du Centre d'études et de recherches sur les qualifications, chercheur en sociologie de l'éducation au Centre d'étude et de recherche Travail, Organisation, Pouvoir de l'Université de Toulouse, au CESE, mercredi 26 mars 2025.

25 INSEE- Formations et emploi édition 2025

26 Céreq - « *Inégalités de genre en début de vie active, un bilan décourageant* » - 2023- Di Paola, Epiplane et Del Amo.

En revanche, une fois entrées dans le monde du travail, la situation des femmes devient moins favorable. Les inégalités entre les genres sur le marché du travail ne se réduisent pas. Deux ans après leur entrée dans le monde du travail, les femmes occupent moins souvent un emploi à durée indéterminée et plus souvent un emploi à temps partiel.

Elles occupent moins fréquemment un emploi de cadre. Enfin, les emplois occupés par les femmes jeunes diplômées sont moins bien rémunérés que ceux de leur homologues masculins, les écarts de salaires médians atteignant entre 200 et 300 euros nets par mois suivant le niveau de diplôme<sup>27</sup>.

## 4

## Bibliographie

APEC, L'alternance dans le supérieur (Bac +3 et plus) Un dispositif plébiscité, qui contribue à la mixité sociale, *Trajectoire parcours & inégalités*, octobre 2024

Assemblée nationale, Projet annuel de performances : Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Budget général, Mission interministérielle, Recherche et enseignement supérieur, 2025

Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'enseignement supérieur privé à but lucratif, rapporteuses : Béatrice Descamps et Estelle Folest, 10 avril 2024

Batsch Laurent, *L'enseignement supérieur privé en France*, Fondation pour l'innovation politique, juin 2023

Beaupère Nathalie, Blanchard Marianne, Lemistre Philippe & Menard Boris. Compétences spécialisées vs transversales, un faux débat ? Céreq Bref, 410, 2021

Bennani Amza, Dabbaghian Gabriele, Péron Madeleine, Les coûts des formations dans l'enseignement supérieur français : déterminants et disparités, Conseil d'analyse économique, 74, Décembre 2021

Briffaux Amélie & Cordazzo Philippe, Sortir sans diplôme de l'enseignement supérieur : quelles incidences sur la trajectoire professionnelle ?, Céreq Echanges, 2019

Brutel Chantal, Qui sont les jeunes ruraux ? Caractéristiques sociodémographiques, Fiches repères INJEP, 2019

Calmand Julien, Giret Jean-François, Guégnard Christine, Les formations professionnelles de l'enseignement supérieur en France au prisme de l'insertion et de la mobilité sociale des diplômés, *L'Orientation scolaire et professionnelle*, 43, 2014, p.97-122

Cart Benoît, Toutin-Trelcat Marie-Hélène, L'apprentissage après la réforme de 2018 : nouveaux acteurs, nouveaux défis, Céreq Bref, n°462, 2024

Cayouette-Remblière Joanie, Comment ont évolué les parcours scolaires dans l'enseignement secondaire depuis 1980, *Éducation & formations*, 2024, 106, pp. 81-107

Coquet Bruno, Apprentissage : Quatre leviers pour reprendre le contrôle, *OFCE Policy Brief*, 2024, 135

Cour des comptes, Les contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP)..., audit flash, mars 2025

Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, octobre 2021

Cour des comptes, Rapport public annuel, 2024

Cour des comptes, Recentrer le soutien public à la formation professionnelle et à l'apprentissage, Notes thématiques, juillet 2023

Cour des comptes, Universités et territoires, février 2023

Couppié Thomas, Gaubert Emilie & Personnaz Elsa, Enquête 2020 auprès de la Génération 2017..., Céreq Bref, 422, 2022

Dabet Gaëlle, Lercari Lola, Personnaz Elsa, Réorientations précoces : un jeune sur quatre souhaite changer de métier, Céreq Bref, n° 467, Mars 2025

DEPP, Filles et garçons sur le chemin de l'égalité, de l'école à l'enseignement supérieur

DEPP, Repères et références statistiques (RERS), 2024

Delage Aurélie, Giband David, Mary Kévin et Nafaa Nora, *Géographie de l'éducation, Concepts, enjeux et territoires*, Armand Collin, Paris, 2023

Denantes Jacques, Les universités françaises et la formation continue : 1968-2002, Paris, L'Harmattan, 2006

Dupray Arnaud, Sortir sans diplôme de l'enseignement supérieur : un effet possible du département d'origine, *Formation emploi - Revue française des sciences sociales*, 158, 2022, p.71-99

Epiphane Dominique, Di Paola Vanessa, Del Amo Julio, Inégalités de genre en début de vie active, un bilan décourageant, Céreq Bref, 2023, 442

Fanette Merlin & Alexie Robert, Interrompre un temps ses études : un choix rarement payant sur le marché du travail, Céreq Bref n° 466, 2025

Georgia Thebault, Peut-on réduire les inégalités géographiques dans l'accès aux filières sélectives en France ?, Institut des politiques publiques, 2025

Goffette Céline & Vallet Louis-André, « Les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes portent-elles la marque de leurs origines socio-économique et culturelle ? » 20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions, Céreq, 2018

Gossa Julien, Subvention pour charge de service public : quel indicateur pour quelle répartition ?, Blog Docs en stock, 2023

Grobon Sébastien & Bonneau Cécile, Enseignement supérieur : un accès inégal selon le revenu des parents, Conseil d'analyse économique, Focus n° 076-2021, décembre 2021

Huillery Elise & Fack Gabrielle, Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace, Conseil d'analyse économique, Note 68, décembre 2021

IGAS, Pauvreté et conditions de vie des jeunes dans le monde rural, janvier 2025

IGESR, La mission d'insertion professionnelle de l'université, Rapport de l'IGESR, 101, octobre 2020

INSEE Références, Formations et emploi, Edition 2025

Jouzel Jean, Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur, Rapport, février 2022

Jouzel Jean & Abbadie Luc, Enseigner la transition écologique dans le supérieur, Rapport, juillet 2020

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche

Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur

Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur

Loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur

Marchal Claire, *Le Cube, Révélation sur les dérives de l'enseignement supérieur privé*, Flammarion, 2025

Michaut Christophe, *Les facteurs de réussite et d'échec à l'université*, Institut français d'éducation, 2015

Ministère de l'enseignement supérieur, L'État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France 2024, juin 2024

Robert Alexie, Les expériences étudiantes professionnalisantes : diversité et effets sur les parcours, Céreq Echanges, 2023

Sénat, Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour L'État et les collectivités, rapport d'information, rapporteur : Laurent Lafon, juillet 2021

Sénat, Rapport général n° 163 (2021-2022), tome III, annexe 24, Projet de loi de finances : Recherche et enseignement supérieur

SIES, La généralisation des stages dans l'enseignement supérieur recouvre des réalités très diverses, Note d'information, octobre 2017

SIES, Les effectifs étudiants dans le supérieur en 2023 2024, Note d'information, septembre 2024

SIES, Projection des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2024 à 2033, Note d'information, mai 2025

Vérillaud Francis, Réussite et échec en premier cycle universitaire en France, comment en juger ?, Institut Montaigne, 2022

### Publications du CESE

*Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, avis de suite, rapporteur : Antoine Dulin, mars 2015

*Inégalités de genre, crise climatique et transition écologique*, rapporteurs : Antoine Gatet et Aminata Niakaté, mars 2023

*Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique*, avis du CESE, rapporteurs : Pascal Mayol et Claire Tutenuit, mai 2024

### Sitographie

<https://agriculture.gouv.fr/portrait-de-lenseignement-agricole-edition>

<https://anr.fr/>

<https://www.ccomptes.fr/fr>

<https://www.economie.gouv.fr/saef/bulletin-officiel-comptabilite-publique-bocp>

<https://www.education.gouv.fr/direction-de-l-evaluation-de-la-prospective-et-de-la-performance-depp-12389>

<https://www.entreprises.gouv.fr/>

<https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/pages/accueil/>

<https://www.economie.gouv.fr/>

<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr>

<https://www.lemonde.fr/campus/>

<https://www.letudiant.fr/>

<https://www.service-public.fr/>

<https://travail-emploi.gouv.fr/>

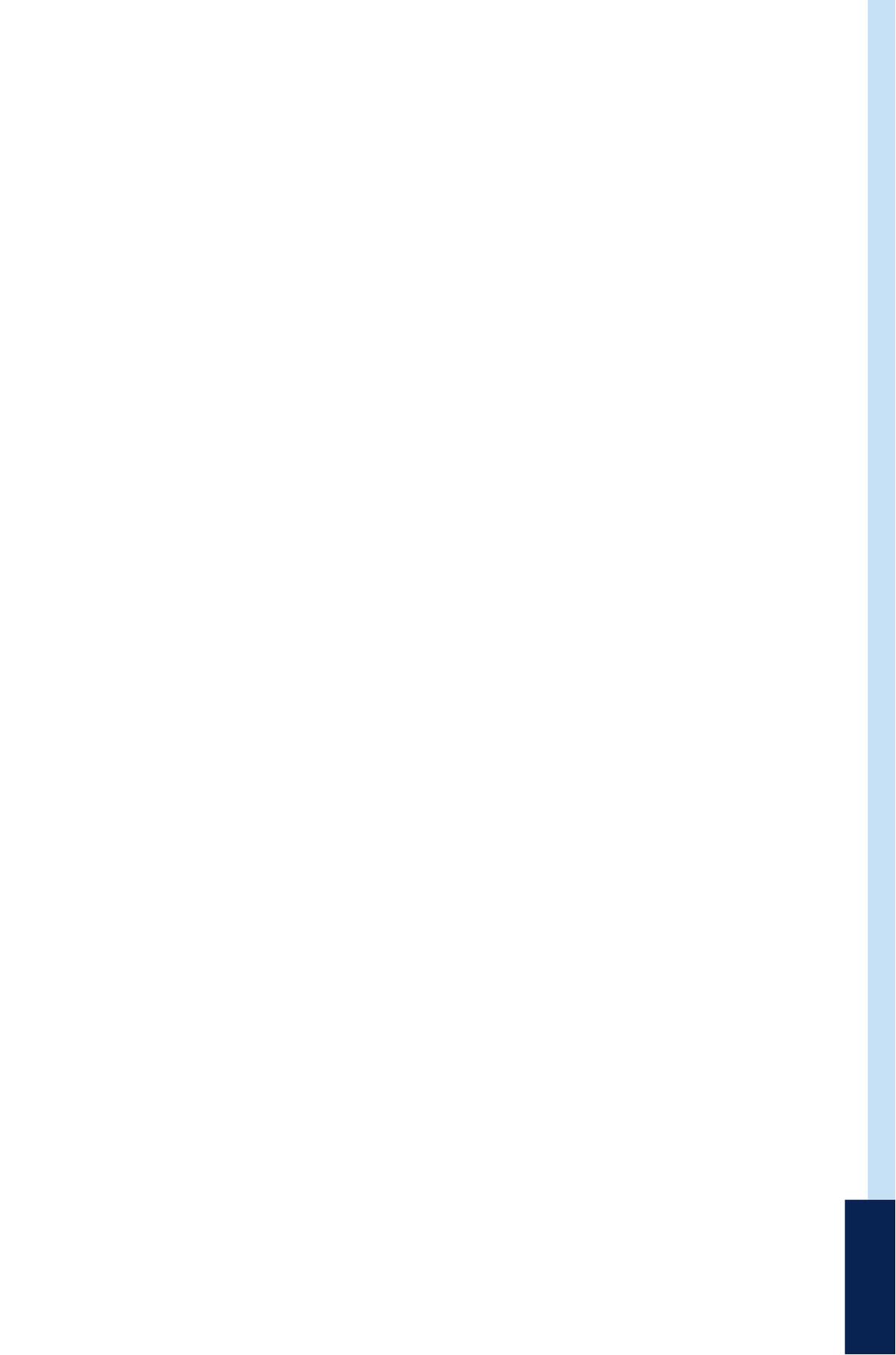
<https://u-paris.fr/>

## 5

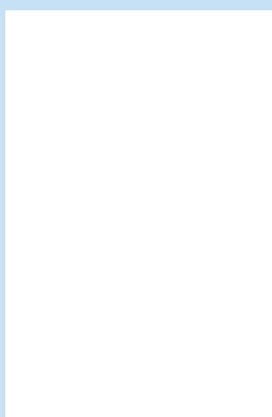
### Table des sigles

AAP	Appel à projets
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ANR	Agence nationale de la recherche
BIATSS	Personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé
BTS	Brevet de technicien supérieur
BTSA	Brevet de technicien supérieur agricole
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCESP	Comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CEFDG	Commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFVU	Commission de la formation et de la vie universitaire
CGE	Conférence des grandes écoles
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COMP	Contrat d'objectifs, de moyens et de performances
COMUE	Communauté d'universités et établissements
CPER	Contrat de plan État-région
CPGE	Classes préparatoires aux grandes écoles
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DAEU	Diplôme d'accès aux études universitaires
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGOCRF	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EESC	Établissements d'enseignement supérieur consulaires
EESPIG	Établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général
EESTP	École spéciale des travaux publics, du bâtiment et de l'industrie
ENSTA	École nationale supérieure de techniques avancées
ENV	École nationale vétérinaire
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

ESC	Ecole supérieure de commerce
ESSCA	École supérieure des sciences commerciales d'Angers
ESR	Enseignement supérieur et recherche
FAGE	Fédération des associations générales étudiantes
FESIC	Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif
HCERES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
IAE	Institut d'administration des entreprises
IDEX	Initiative d'excellence
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IUT	Institut universitaire de technologie
LRU	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MEEF	Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MMOPK	Médecine, Maïeutique, Odontologie, Pharmacie, Kinésithérapie
NPEC	Niveau de prise en charge
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFVE	Observatoire de la formation et de vie étudiante
ORE	Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants
PACES	Première Année Commune aux Études de Santé
PSL	Paris Sciences & Lettres
RIPEC	Régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SCSP	Subvention pour charge de service public
SGPI	Secrétariat général pour l'Investissement
SIES	Sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques
SRESRI	Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation
STAPS	Sciences et techniques des activités physiques et sportives
STMG	Sciences et technologies du management et de la gestion
UE	Unité d'enseignement
UFR	Unité de formation et de recherche
UGEI	Union des grandes écoles indépendantes
VAE	Validation des acquis



# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# cece.fr

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411250015-000725 - Dépôt légal : juillet 2025 • Crédit photo : Dicom

# ecese.fr

9, place d'Éléna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction de l'information  
légale et administrative



*Les Éditions des*  
**Journaux officiels**

N° 41125-0015

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077589-4



9 782110 775894