

Actions des intercommunalités en faveur de l'enseignement supérieur



Légalité du soutien des intercommunalités à l'enseignement supérieur

La compétence de l'enseignement supérieur relève de l'État. Cependant, dans un arrêt du 9 mai 2005, le Conseil d'État affirme la légalité du soutien des intercommunalités à l'enseignement supérieur. Il souligne ainsi que :

- les attributions qui « concourent à l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » sont susceptibles d'être exercées par les communautés ;
- plusieurs dispositions du code de l'éducation prévoient que les communes et leurs groupements puissent intervenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment pour contribuer au financement de la construction d'établissements d'enseignement supérieur.

Une douzaine d'intercommunalités d'Île-de-France mènent des actions en faveur de l'enseignement supérieur. Elles ont été interrogées sur leurs objectifs, sur leurs modalités d'intervention et les enjeux de gouvernance au regard des réformes en cours.

Depuis une vingtaine d'années, les collectivités locales s'impliquent fortement au profit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche situés sur leur territoire. En France, elles participent à hauteur de 10 % à la dépense d'éducation pour ce secteur en 2008, un chiffre en progression de 4,3 points depuis 2000⁽¹⁾. En Île-de-France, certaines collectivités territoriales (Région, départements, ville de

Paris) et de nombreuses intercommunalités à fiscalité propre soutiennent ces activités. Mais le contexte francilien est particulier : le nombre considérable d'établissements d'enseignement supérieur (16 universités et plus de 420 autres établissements), leur dispersion fréquente sur plusieurs sites, l'autonomie et le prestige dont jouissent certains d'entre eux compliquent la concertation avec les collectivités territoriales.

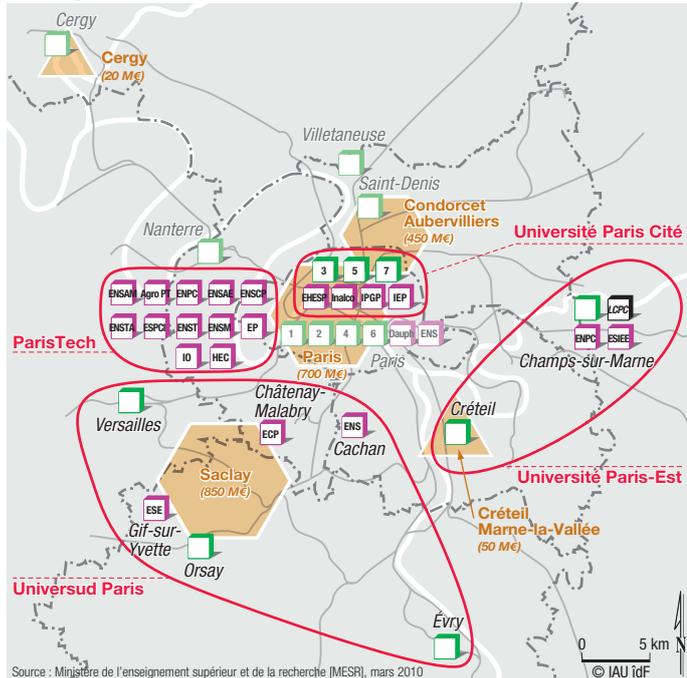
Répartition des étudiants sur les territoires franciliens

Près de 230 000 étudiants, soit 38 % des inscrits en Île-de-France fréquentent un établissement d'enseignement supérieur situé sur le territoire d'un groupement de communes à fiscalité propre. Une majorité d'étudiants (51 %) fréquentent des établissements parisiens. Huit communautés d'agglomération (CA) de la région accueillent chacune plus de 10 000 étudiants inscrits. Les plus importantes sont Plaine Commune (43 400), la Plaine centrale du Val-de-Marne (23 000) et Cergy-Pontoise (21 400). Sur ces territoires, le nombre d'inscrits représente plus de 10 % de la population résidente. Les étudiants ne résident pas nécessairement sur leur lieu

d'étude. En 2006, en moyenne, un peu plus de 4 % de la population résidant sur le territoire communautaire est composée d'étudiants. Cette proportion équivaut à celle observée dans les communes qui n'appartiennent à aucun regroupement de communes, à l'exception de Paris où elle atteint 8 %. Deux CA hébergent cependant une population étudiante nettement supérieure à la moyenne : celle du Plateau de

(1) Ministère de l'Éducation nationale, *L'état de l'École*, n° 19, octobre 2009 : http://media.education.gouv.fr/file/etat19/82/3/etat19_129823.pdf

Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (établissements publics de coopération scientifiques) et campus en Île-de-France



Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI), mars 2010



Saclay (9 %) avec des résidences universitaires à Orsay et des résidences d'écoles, celle des Hauts-de-Bievre (7 %), où se situe la résidence Jean-Zay d'Antony (2 000 lits en 2008). La différence entre le nombre d'étudiants résidents et inscrits à l'échelle de chacune des CA donne une image approximative de leur ancrage territorial. Les territoires accueillant de grandes universités présentent un solde négatif important.

Un dialogue en construction

Jusqu'au début des années 1990, les collectivités (notamment celles situées en banlieue) ont pu considérer les équipements universitaires comme des enclaves souvent dégradées, implantées par l'État sans concertation avec les élus locaux, sans souci d'intégration urbaine, et désertées de leurs occupants en dehors des horaires d'enseignement. La taille très importante des bassins de formation à ce niveau d'enseignement, le fait que beaucoup d'étudiants et de personnels ne résident pas à proximité de leur lieu

d'études ou de travail n'ont pas facilité le rapprochement entre les élus locaux et les présidences d'université.

Le dialogue s'est amorcé à la faveur des dynamiques impulsées par l'État dans l'objectif de moderniser les équipements universitaires : le plan « Université 2000 » adopté à la fin des années 1980, qui prévoyait notamment le développement de quatre nouvelles universités dans les villes nouvelles d'Île-de-France, le plan « Université du troisième millénaire » lancé dix ans plus tard, qui mettait cette fois l'accent sur la rénovation des établissements plus anciens, l'opération Campus initiée en 2008. Ces programmes ambitieux se sont appuyés sur un principe de cofinancement des investissements par les collectivités territoriales, notamment par les Régions à travers les contrats de plan. En raison de l'importance des besoins de financement, les établissements, qui cherchaient également à accroître leur attractivité dans un contexte de concurrence internationale, ont

Des intercommunalités qui soutiennent l'enseignement supérieur

En Île-de-France, le développement des groupements à fiscalité propre a été plus tardif qu'en France et reste inachevé : 75 % des communes et 69 % de la population sont couverts en 2010. Néanmoins, la plupart des établissements universitaires de banlieue sont situés sur le territoire d'une CA, à l'exception de l'université Paris Est Marne-la-Vallée, incluse dans le périmètre du syndicat d'agglomération nouvelle (San) de Val Maubuée, et de l'université Paris Ouest La Défense. En dehors des communautés d'agglomération les plus récentes*, la plupart de celles qui accueillent des pôles d'enseignement supérieur importants et quelques autres se sont saisies de la question de l'enseignement supérieur. En Île-de-France, le tiers environ des CA s'est investi dans cette compétence – qui relève pourtant des missions de l'État – au titre du développement économique (compétence obligatoire) ou des compétences facultatives. Ces intercommunalités comprennent, aux côtés de structures de grande couronne issues d'anciens San et de districts, des intercommunalités de petite couronne créées peu de temps après le vote de la loi Chevènement ayant réformé l'intercommunalité en 1999. Elles font partie des intercommunalités les plus importantes de la région sur le plan démographique, la plupart comptant plus de 100 000 habitants. Certaines intercommunalités ont toutefois statutairement limité leur intérêt pour l'enseignement supérieur au logement étudiant (Hauts-de-Bievre, Plateau de Saclay par exemple). En revanche, certaines intercommunalités (Mantes-en-Yvelines, Val Maubuée) mènent des actions en dehors de toute attribution statutaire, tandis que quelques-unes s'engagent peu, malgré l'existence d'une compétence dans ce domaine (Portes de l'Essonne, Vallée de la Marne).

* Versailles Grand Parc, Grand Paris Seine Ouest, Est Ensemble.

été encouragés à s'adresser à leurs interlocuteurs locaux.

Une partie des intercommunalités ont fait le choix d'apporter un soutien conséquent à leurs établissements, comme sur le territoire de Cergy-Pontoise, Évry Centre Essonne, Mantes-en-Yvelines, ou de Melun - Val-de-Seine. D'autres, comme Plaine Commune, ont veillé à limiter leurs interventions aux domaines qui relèvent de leurs attributions. Bien qu'elles accomplissent des efforts importants en faveur de l'enseignement supérieur, quelques communautés ont refusé de soutenir certains projets, considérant que les charges qui leur reviendraient seraient excessives (implantation de Sciences Po. à Créteil par exemple).

Des objectifs de développement économique et social...

Les groupements justifient d'abord leurs interventions par la volonté de stimuler le développement économique local. Fermés à leur environnement,

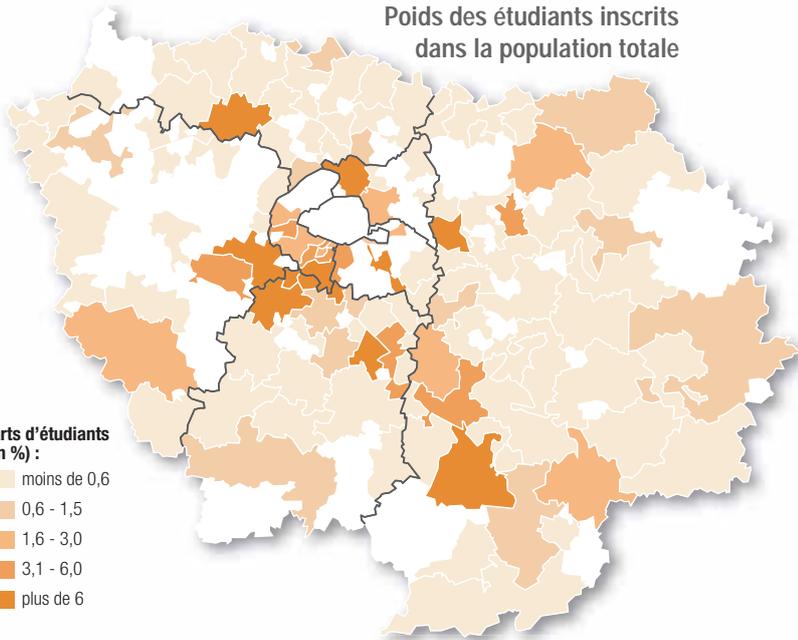
les établissements génèrent peu d'activités sur leurs territoires d'accueil : c'est le constat établi notamment par la CA du Plateau de Saclay. Espérant favoriser la création d'entreprises à haute valeur ajoutée dans le sillage des recherches, plusieurs communautés (Val Maubuée, Mantes-en-Yvelines, Plateau de Saclay, Hauts-de-Bievre, Val de Bièvre, Plaine centrale du Val-de-Marne) s'attachent à élargir l'offre immobilière adressée aux créateurs d'activités (couveuses, incubateurs, pépinières, hôtels d'entreprises). Certaines s'appuient sur l'appareil de formation supérieure pour orienter ou renforcer des filières économiques spécifiques : c'est le cas de la mécanique à Mantes-en-Yvelines, des sciences du vivant dans la vallée scientifique de la Bièvre⁽²⁾ et

(2) Association constituée en vue d'élaborer collectivement un projet d'avenir partagé. Elle regroupe les partenaires scientifiques, économiques et institutionnels (établissements d'enseignement supérieur, communes, communautés d'agglomération, départements, etc.) du pôle en recherches et technologies de la santé.

Poids des étudiants inscrits dans la population totale

Parts d'étudiants (en %) :

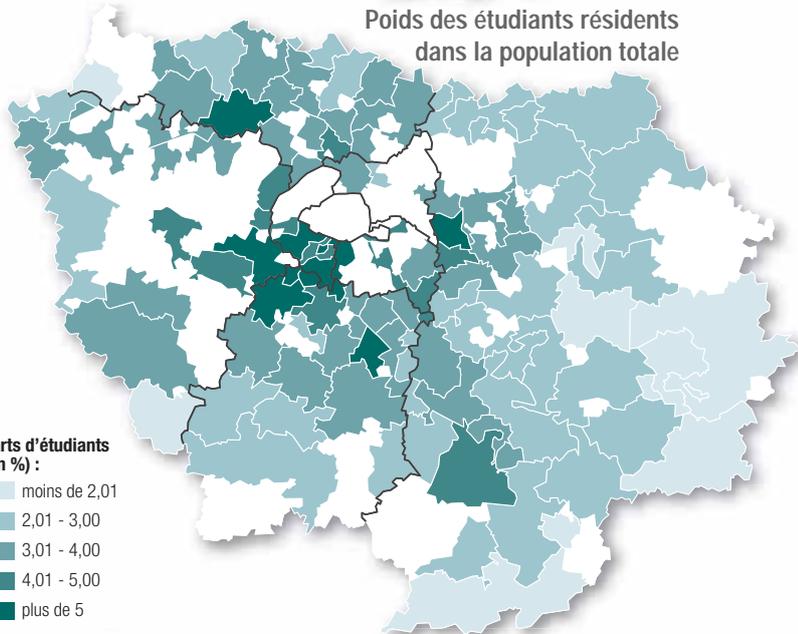
- moins de 0,6
- 0,6 - 1,5
- 1,6 - 3,0
- 3,1 - 6,0
- plus de 6



Poids des étudiants résidents dans la population totale

Parts d'étudiants (en %) :

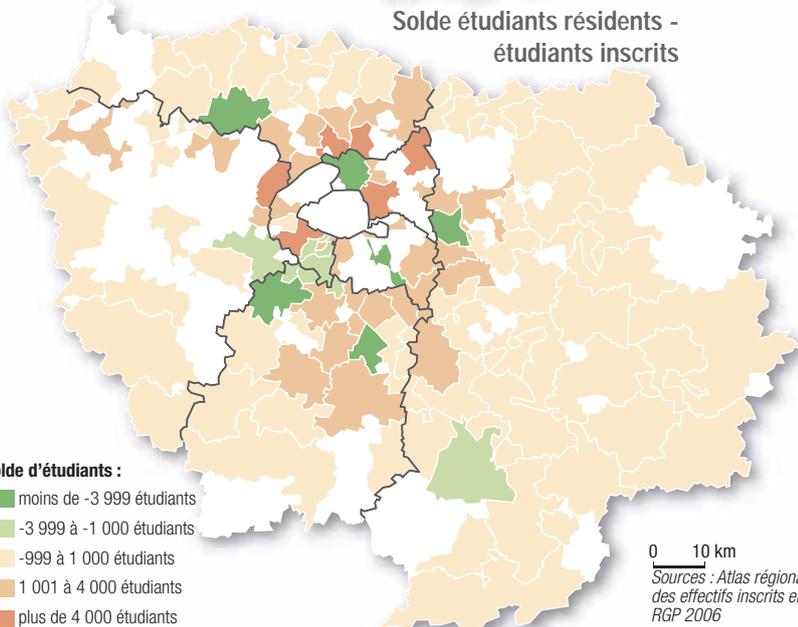
- moins de 2,01
- 2,01 - 3,00
- 3,01 - 4,00
- 4,01 - 5,00
- plus de 5



Solde étudiants résidents - étudiants inscrits

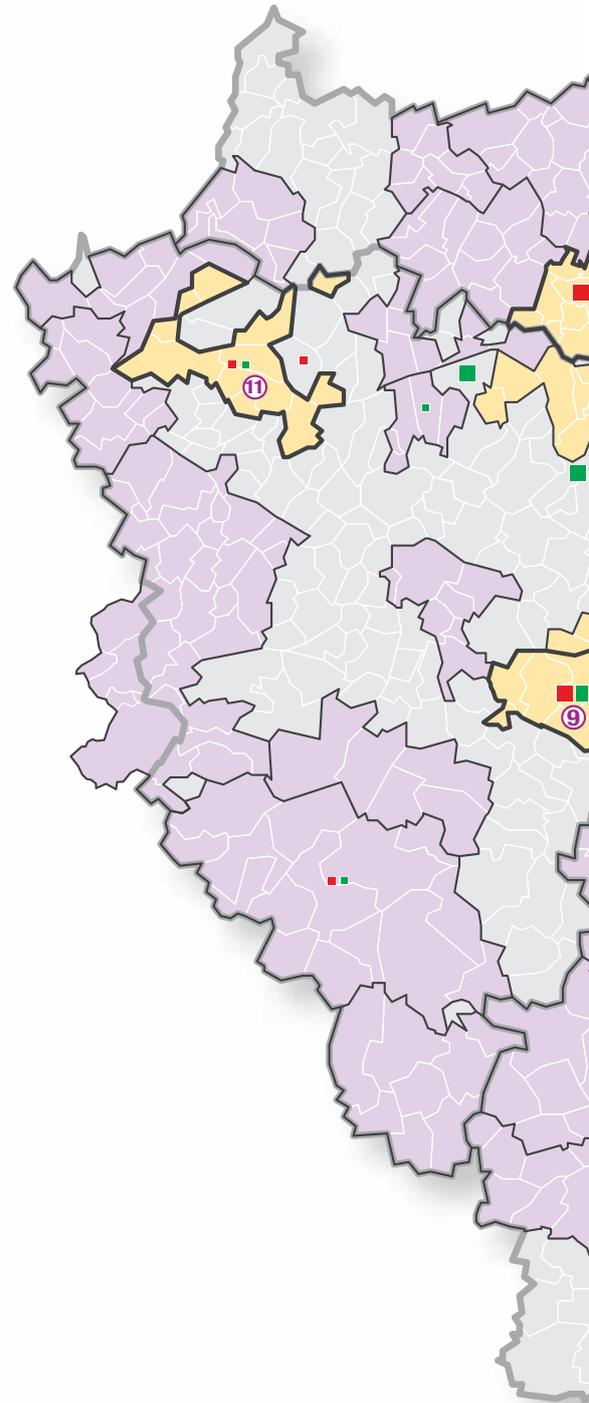
Solde d'étudiants :

- moins de -3 999 étudiants
- 3 999 à -1 000 étudiants
- 999 à 1 000 étudiants
- 1 001 à 4 000 étudiants
- plus de 4 000 étudiants



0 10 km

Sources : Atlas régional des effectifs inscrits en 2006-2007 RGP 2006

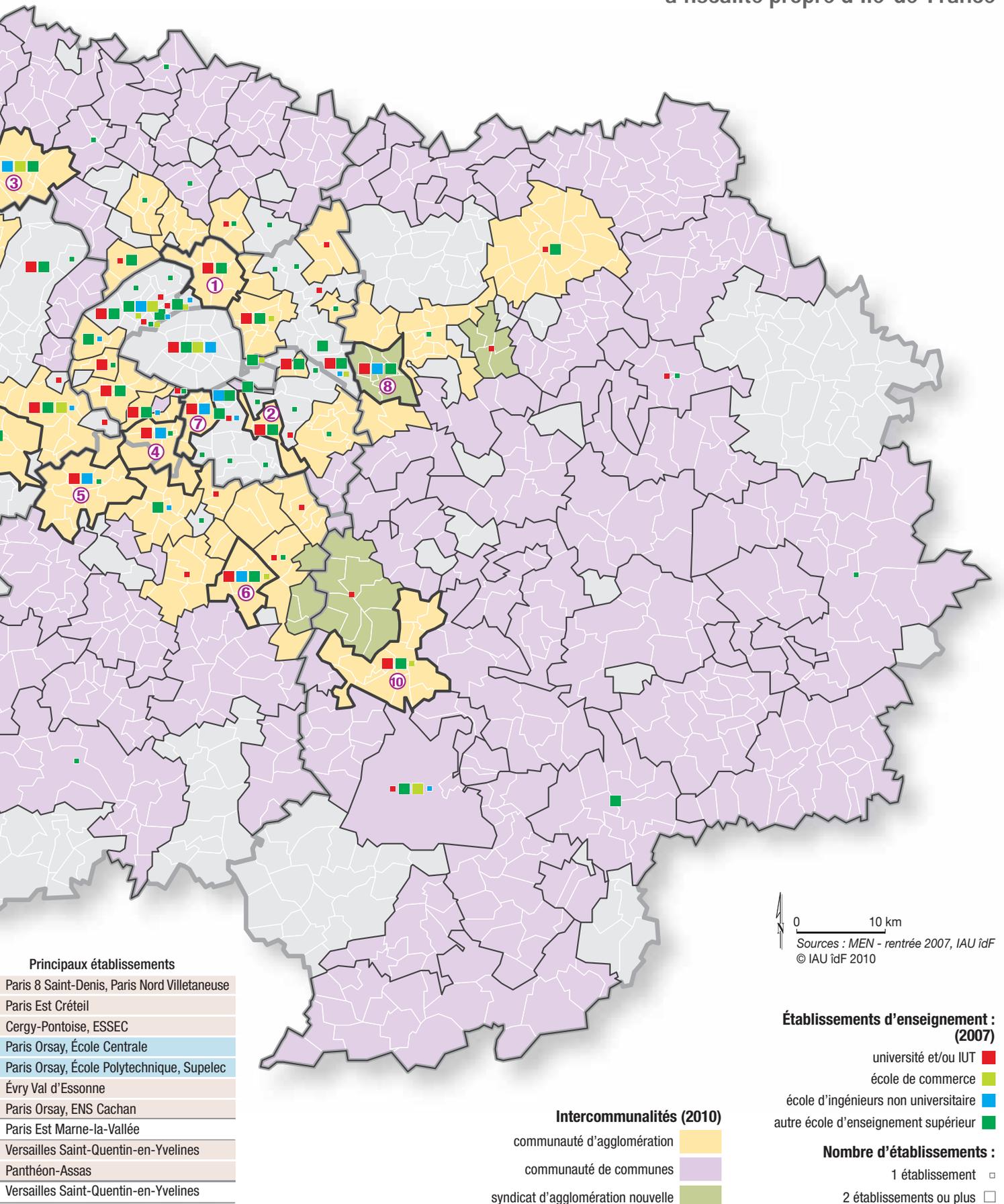


Principales intercommunalités impliquées

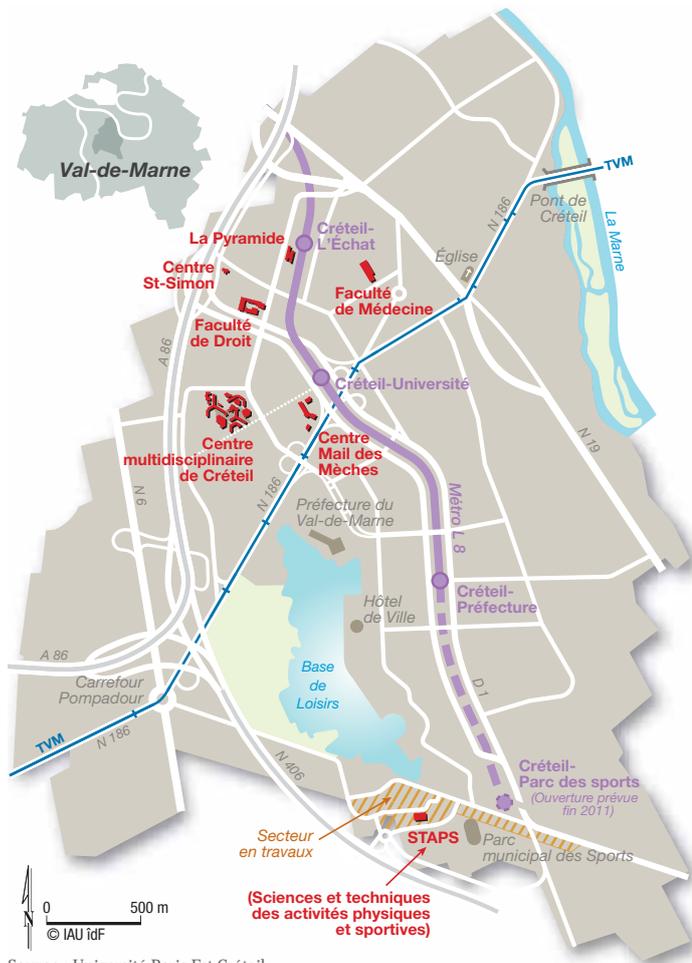
Nom de la collectivité	Nb étudiants inscrits
CA Plaine Commune ①	43 356
CA Plaine centrale du Val-de-Marne ②	22 992
CA Cergy-Pontoise ③	21 410
CA Hauts de Bièvre ④	15 811
CA Plateau de Saclay ⑤	15 658
CA Évry Centre Essonne ⑥	11 803
CA Val de Bièvre ⑦	10 889
SAN Val Maubuée ⑧	10 495
CA Saint-Quentin-en-Yvelines ⑨	7 737
CA Melun Val-de-Seine ⑩	3 407
CA Mantes-en-Yvelines ⑪	977

Compétence de soutien général à l'enseignement supérieur
 Compétence de soutien spécifique au logement pour les étudiants insc.

Les établissements d'enseignement supérieur dans les intercommunalités à fiscalité propre d'Île-de-France



Implantations à Créteil de l'université Paris Est Créteil



Source : Université Paris Est Créteil.

à Évry Centre Essonne, des sciences exactes, expérimentales et du management à Cergy-Pontoise. Enfin, de nombreux responsables locaux voient dans l'enseignement supérieur un moyen d'améliorer l'accès aux études supérieures puis à l'emploi des jeunes résidents (Mantes-en-Yvelines, Melun - Val-de-Seine, San du Val Maubuée, Plaine Commune). Ces groupements cherchent à accroître les liens de la communauté scientifique avec les pôles de compétitivité et les entreprises locales (annuaires d'entreprises et d'établissements de formation, rencontres avec les étudiants, etc.).

... et d'aménagement urbain

Un deuxième objectif mis en avant est d'intégrer ces équipements dans la ville, ceci afin de remédier à l'enclavement de certains territoires. C'est dans ce domaine de l'aménagement urbain que se concentre l'atten-

tion de Plaine Commune sur les sites de Saint-Denis, Villetaneuse et du futur campus Condorcet à Aubervilliers. Dans le cadre du rapatriement à Créteil des facultés de droit et de gestion jusqu'à implantées à Saint-Maur-des-Fossés, la CA de la Plaine centrale du Val-de-Marne a fait en sorte que toutes les composantes de l'université Paris Est Créteil puissent être, entre elles, accessibles à pied. La CA du Val de Bièvre s'est engagée à prendre en charge la maîtrise d'ouvrage d'une partie de la Zac «Cancer Campus». Les CA des anciennes villes nouvelles sont également très investies dans l'intégration urbaine des établissements d'enseignement supérieur.

Quelques expériences d'ouverture de médiathèques universitaires aux habitants sont effectives (Plaine centrale du Val-de-Marne) ou en projet (Mantes-en-Yvelines). De même, la présence de résidences pour étudiants de

taille réduite, l'existence d'infrastructures sportives ouvertes aux étudiants, l'offre commerciale, la bonne desserte des lieux de vie estudiantine participent à la mise en œuvre des principes de mixité des fonctions urbaines et sociales. La diversité des compétences communautaires facilite cette ouverture de l'université sur la ville : développement économique, emploi, aménagement de l'espace et planification urbaine (Scot, PLH), équipements culturels et sportifs... De façon plus générale, la présence d'établissements d'enseignement et de laboratoires de recherche est perçue comme un facteur d'attractivité. À Cergy-Pontoise, l'intercommunalité s'est investie dans leur développement, qui contribue, dans un échange «gagnant-gagnant», à l'émergence de projets de développement local.

Une large panoplie d'interventions

Les interventions des groupements couvrent un champ très étendu : réalisation et modernisation d'équipements universitaires (bâtiments d'enseignement, restaurants universitaires, bibliothèques) et d'infrastructures économiques, valorisation de la recherche, accompagnement à la vie étudiante, aménagement de l'espace urbain. Cependant, les groupements interviennent rarement dans tous ces domaines à la fois. Le logement pour les étudiants mobilise une grande partie des intercommunalités. Certaines sont en désaccord avec les Crous en ce qui concerne notamment la taille

des résidences nouvelles et les modalités d'attribution des chambres (Plaine Commune et Plaine centrale du Val-de-Marne). La CA des Hauts-de-Bievre est la première structure intercommunale en France à avoir demandé le transfert de propriété des résidences Crous situées sur son territoire, utilisant la possibilité offerte par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La rénovation prévue entraîne la démolition controversée d'une partie des bâtiments.

La réalisation de nouvelles infrastructures recouvre, par exemple, études, mise à disposition de terrains ou remises de charges foncières, viabilisation, garantie d'emprunts, participation au financement ou à la maîtrise d'ouvrage des constructions, mise à disposition de locaux. La CA de Melun - Val-de-Seine contribue au fonctionnement de l'antenne de l'université Panthéon-Assas. Elle rémunère les personnels administratifs et techniques, entretient les bâtiments et, comme à Mantes-en-Yvelines, participe au fonctionnement de la restauration étudiante. Enfin, des tarifs préférentiels sont consentis aux étudiants pour l'accès aux services sportifs et culturels locaux à Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise. Tous les engagements peuvent être englobés dans le cadre d'une convention pluriannuelle (Melun - Val-de-Seine), d'un contrat de partenariat (Évry Centre Essonne) ou d'un protocole général définissant les partenariats (Mantes-Université).



Située sur le territoire de la CA Plaine Commune, l'université Paris Nord Villetaneuse accueille plus de 20 000 étudiants.

Participer à la gouvernance de l'enseignement supérieur et de la recherche

Plusieurs intercommunalités déplorent d'être peu associées aux projets de l'enseignement supérieur. Dans le cadre de l'opération Campus, par exemple, elles semblent avoir été peu parties prenantes des réflexions, qu'il s'agisse de la délocalisation de certains établissements (départ de Centrale et de la faculté de pharmacie pour la CA des Hauts-de-Bievre) ou de l'accueil de nouvelles structures. La CA du Plateau de Saclay, « invitée » aux réflexions du secrétariat d'État précédant la création en 2010 de l'établissement public de Paris Saclay, conteste l'insuffisante représentation des collectivités territoriales au sein de cette instance et s'interroge également sur l'insertion territoriale des nouveaux établissements d'enseignement. La CA de Saint-Quentin-en-Yvelines n'est pas non plus consultée, bien qu'elle ait de longue date accompagné le développement universitaire de son territoire.

Toutefois, d'autres communautés parviennent, par divers canaux, à s'inviter aux tables de négociations. À Cergy-Pontoise, le dialogue avec les acteurs scientifiques et économiques est facilité par la concordance des périmètres institutionnels et scientifiques. La CA de Plaine Commune exerce également un rôle de facilitateur, à l'interface entre les différents intervenants. D'autres intercommunalités sont associées, de façon plus formelle, aux outils très diversifiés de la gouvernance : représentation au sein du conseil d'administration de l'université de Paris Est Créteil pour Plaine centrale du Val-de-Marne, entrée récente de la CA d'Évry Centre Essonne au sein du groupement d'intérêt public (Gip) et de la société d'économie mixte Génopôle, forte implication de la CA du Val de Bièvre au sein de la vallée scientifique de la Bièvre.

Ces collaborations confortent l'émergence de projets : accueil

Les évolutions récentes dans l'enseignement supérieur

La loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche a encouragé la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Pres) favorisant la coopération entre les établissements d'un même périmètre géographique, notamment dans le domaine de la recherche. Jusqu'à présent, quatre ont été labellisés en Île-de-France, et d'autres se sont constitués avec un statut différent.

La loi d'août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoit leur accès progressif à l'autonomie budgétaire et de gestion des ressources humaines, et la possibilité de devenir propriétaires de leurs biens immobiliers.

En février 2008, l'opération Campus lancée par l'État a incité les établissements à se rassembler autour de projets d'aménagement universitaire. Trois ont été sélectionnés en Île-de-France (ils bénéficieront d'un financement exceptionnel) et deux autres projets ont reçu la mention de « campus prometteur » ou « campus innovant ».

La loi de finance rectificative pour 2010 prévoit de consacrer une grande partie du « grand emprunt » au financement « d'initiatives d'excellence » au travers d'un appel à projets.

du centre de conservation, de recherche et de restauration du patrimoine à Cergy-Pontoise, renforcement du pôle universitaire et technologique du Mantois dans le cadre du projet Mantes-Université, reconnaissance, dans le cadre de l'aménagement du Grand Paris, du « Cancer campus » soutenu par la CA du Val de Bièvre...

Toutefois, des lieux de concertation ont pu être remis en cause par les réformes récentes. Cela a été par exemple le cas suite à la création du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (Pres) de Paris Est, qui a entraîné la disparition du groupement d'intérêt public « polytechnicum » de Marne-la-Vallée où fut discuté l'essor de la cité Descartes. De même, la loi LRU d'août 2007 a conduit au resserrement du conseil d'administration de Paris 12. En réaction, de nouvelles instances sont créées : comité d'orientation et d'expertise réunissant les partenaires institutionnels et territoriaux au sein du Pres de Paris Est, création, en 2010, d'une nouvelle agence de développement économique à l'initiative du San de Marne-la-Vallée...

En effet, d'importantes évolutions affectent l'enseignement supérieur : autonomie accrue

des universités, dynamiques fédératives impulsées au travers des Pres, politiques d'aménagement de campus d'excellence. L'achèvement (en grande couronne tout au moins) et la rationalisation d'ici 2014 de la couverture intercommunale, liés à la réforme des collectivités territoriales, sont également à l'ordre du jour. Le contexte du soutien des intercommunalités à l'enseignement supérieur est donc particulièrement mouvant. Si les Pres et l'opération Campus peuvent contribuer à simplifier le dialogue entre établissements et collectivités d'accueil en diminuant le nombre d'interlocuteurs, le périmètre de ces regroupements coïncide rarement avec celui des groupements intercommunaux. Toutefois, la volonté des groupements d'être partie prenante dans les stratégies universitaires semble irréversible, à la mesure de leur engagement financier. Les exemples évoqués plus haut montrent aussi que des accords locaux peuvent être trouvés en ce sens. L'augmentation de la taille des intercommunalités liée à la rationalisation des périmètres, la désignation des élus au suffrage universel direct, par le biais d'élections fléchées, devraient aussi y contribuer.

Agnès Parnaux, Corinne de Berny ■

Pour en savoir plus

- PCC, *Universités et territoires*, n° 65, spécial Colloque AVUF/Sciences Po Aix consacré à l'avenir des relations entre collectivités territoriales et universités, décembre 2009.
- LES ÉDITIONS DE LA VIE UNIVERSITAIRE, *Vie universitaire*, n° 133, décembre 2009.
- ANDEV, SODEXO, *Étude comparée des politiques éducatives municipales 2001/2008*, Rennes, octobre 2009.
- FMVM, *Enseignement supérieur dans les villes moyennes et leurs intercommunalités*, Paris, septembre 2009.
- CNOUS, *Observatoire de la vie étudiante. Vie étudiante et territoires. État des savoirs*, Paris, Latitudes Étudiante Conseil, juillet 2007.
- IAURIF, *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 143, « Les universités en Île-de-France », octobre 2005.
- REY Olivier, RESUP, *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*, INRP, février 2005.

Sur le web :

- www.intercommunalites.com
- ww.iau-idf.fr/ile-de-france/les-intercommunalites.html

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Ollivier
Cartographie
Stéphanie Lesellier - Jean-Eudes Tilloy

Diffusion par abonnement
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144