

## Vers une nouvelle géographie de l'enseignement supérieur et de la recherche

La période qui s'est ouverte depuis une dizaine d'années (publication du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche) ou depuis un peu plus de 5 ans, si l'on se réfère au lancement des pôles de compétitivité, va modifier complètement le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Une série de dispositifs successifs ont été mis en place : pôles de compétitivité d'abord, dès 2004, pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réseaux thématiques de recherche avancées, issus de la loi de programme pour la recherche, à partir de 2007, Plan Campus à partir de 2008. Et contrairement, aux apparences, ce foisonnement de dispositifs, comme nous allons le montrer, révèle ou révélera une bonne cohérence. La réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche a une très importante composante de territorialité.

Ce point peut apparaître paradoxal. L'enseignement supérieur et la recherche qui lui sont associées relèvent a priori, dans la culture française de politiques nationales. Les établissements d'enseignement supérieur et notamment les universités, sont de par la loi définis comme des établissements nationaux. Dans un domaine de l'action publique, où les impératifs de compétition internationale, d'attractivité internationale priment, il est à première vue étonnant de consacrer des réflexions à la politique territoriale en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Tel est pourtant l'objet d'un rapport du Conseil économique et social sur « *aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche « entre proximité et excellence* » de février 2008. Les explications ne manquent pour justifier ce paradoxe. Le rapport du Conseil d'analyse économique de Jean-Claude Prager et Thierry Madies " Innovation et Compétitivité " expose bien les différents fondements théoriques de l'importance de la politique territoriale. Plus intuitivement, il apparaît très vite que c'est le travail en commun sur un espace territorial donnée qui va mettre en synergie les différents acteurs : universités, grandes écoles et organismes de recherche et favoriser leur lien avec le monde économique.

Pour un observateur qui a participé, et parfois comme acteur, depuis les premiers CPER à l'articulation enseignement supérieur, recherche et aménagement du territoire, les signes sont nombreux, même s'ils restent parfois au niveau symbolique des changements en cours. Sans parler du changement de nom significatif de la DATAR en DIACT; qui enterre de fait l'opposition Paris/Province, la fusion des trois universités de Strasbourg, l'acceptation de beaucoup de grandes écoles d'être, dans le cadre des PRES, membre d'une structure portant le nom d'Université, le soutien par Metz d'un Plan Campus, dans un premier temps uniquement en faveur de Nancy sont des facteurs révélateurs des changements de mentalité

Une des caractéristiques de ces changements dans le paysage universitaire et de recherche est qu'ils n'ont pas vocation à s'opérer de manière uniforme sur le territoire. Aucun pôle de compétitivité, aucun PRES ne ressemble à un autre dans sa composition, son organisation et ses modes de gouvernance. Les différentes configurations d'une région à l'autre, ont vocation à évoluer, en fonction du jeu des acteurs, mais aussi suivant des paramètres liés à l'histoire, à l'armature urbaine, aux réseaux de transport, à l'évolution démographique ou économique

Nous aborderons successivement quatre points : la présentation des principales caractéristiques du paysage territorial de l'enseignement supérieur français, les facteurs et politiques qui ont contribué à le façonner, le facteur particulier du rôle des collectivités territoriales, le développement des considérations économiques et internationales dans la

politique des dernières années en finissant par la question de la différenciation des sites et de la régulation nationale.

## **1) Les caractéristiques des implantations territoriales de l'enseignement supérieur et de la recherche en France**

On peut distinguer plusieurs caractéristiques essentielles :

- **une organisation territoriale différente suivant le type de formation**

Le degré de concentration est variable suivant le type de formation. Les sections de techniciens supérieurs sont le plus dispersés et logiquement les plus présentes dans les villes petites ou moyennes ; les IUT ont eu dès le départ une tradition de présence dans des villes moyennes importantes à tradition industrielle, une stratégie d'implantation qui s'est développée. Les classes préparatoires sont présentes essentiellement dans les grandes villes avec une surreprésentation de la région parisienne et, si on se limite à celles qui conduisent aux très grandes écoles, extrêmement concentrées. La situation est identique pour les grandes écoles, présentes surtout dans les grandes villes avec une surreprésentation de la Région parisienne et de quelques grandes villes (Toulouse, Lyon, Grenoble, Rennes, Lille et Nancy). Quand aux universités, leur nombre autour de 80, n'est pas dans une proportion fondamentalement différente de ce que l'on trouve dans les grands pays ; c'est plutôt leur mode de découpage, post 1968, dans les grandes villes universitaires qui est peu lisible et parfois aberrant, d'où la politique de regroupement sur laquelle nous insisterons. Notons que la présence d'universités essentiellement dans les plus grandes villes, qui paraît logique, ne se retrouve pas dans d'autres pays : Oxford, Stanford, Heidelberg, Uppsala, Leyde ou Louvain, sont relativement des villes moyennes ou petites.

- **une carte de la recherche non articulée avec celle des formations**

La carte de la recherche est également très concentrée, plus que celle de l'enseignement supérieur, l'INSERM étant des trois principaux organismes de recherche le plus concentré en région parisienne et l'INRA le plus réparti sur le territoire, le CNRS occupant une position intermédiaire. Les autres organismes ne sont présents que dans quelques régions avec souvent une part importante en région parisienne et en Rhône-Alpes. Une forte proportion des moyens du CNRS et de l'INSERM est concentrée dans une dizaine de sites, universitaires, ceux qui existaient déjà en 1960. Et les organismes de recherche n'ont pas accompagné l'expansion de l'enseignement supérieur d'où une certaine orthogonalité, parfois source de tension. Les mouvements de rééquilibrage qui ont existé ont surtout été un transfert entre Paris et les très grandes métropoles universitaires.

- **une concentration plus forte qu'il n'y paraît**

Si l'on prend l'enseignement supérieur au sens large (STS et CPGE inclus), un quart des unités urbaines propose au moins une formation d'enseignement supérieur ; il y a 641 sites dénombrés sur le territoire national dont 586 en province. D'où l'idée d'émiettement excessif, mais aussi d'inconvénient pour les personnels enseignants-chercheurs, qui résident dans des implantations sans centre de recherche, idée renforcée par quelques cas aberrants de décision non coordonnées : absence d'articulation entre IUT et STS, création d'universités nouvelles

proches d'universités existantes, difficulté à articuler la politique d'implantation dans les académies proches.

Comme le montre très bien le rapport du CES « *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence* », 2008, la situation française se traduit à côté de la dissémination des sites, par une réelle concentration des étudiants sur les sites universitaires les plus importants au fur et à mesure que l'on s'élève dans les études ; la proportion d'étudiants hors des villes sièges d'universités est négligeable au-delà la licence. . Le titre du passage est d'ailleurs tout à fait significatif : **dissémination des sites, concentration des étudiants.**

La Région parisienne et les grandes agglomérations de province (plus de 200 habitants plus de 80% des étudiants de CPGE, et plus de 85% des formations d'ingénieurs non universitaire, 83% des formations universitaires hors IUT, contre moins de 60% pour les STS et les IUT. La tranche 50000-200000 comprend 16% des CPGE, 24% des STS, 30% des IUT, 16% des formations universitaires hors IUT, avec une forte place des universités de technologie.

## 2) Les facteurs traditionnels de l'établissement de la carte universitaire et de recherche <sup>1</sup>

### Les dates clés de la formation de la carte universitaire

- La première période est celle du milieu des années 1960, où devant la croissance étudiante, sont créées de nouvelles universités alors que le paysage universitaire était resté jusque là constant depuis 1880 avec 16 universités. De cette époque datent des universités comme Nantes, Nice, Limoges, Orléans, Reims ou Rouen, des implantations de banlieue parisienne comme Orsay ou Nanterre, et la création des premiers IUT, souvent dans des villes industrielles et non universitaires. Cette période est d'ailleurs la première fracture entre la carte de l'enseignement supérieur et la carte de la recherche, les implantations du CNRS étant restées massivement à Paris et dans les grandes villes universitaires existant en 1960.
- La seconde période est celle du début des années 1980 avec la montée en puissance des régions, la mise en place des contrats de plan Etat Région et les lois de 1982 et 1984 qui affirment l'ancrage de l'université et de la recherche publique dans leur région et leur contribution au développement régional<sup>2</sup>. Elle coïncide avec la création de la région comme collectivité territoriale de plein exercice. Elle se caractérise par l'extension des IUT, la transformation des centres universitaires en universités de plein exercice, le soutien aux programmes mobilisateurs de la loi de 1982 (biotechnologies et

---

<sup>1</sup> cf. sur l'ensemble de cette partie J-R.Cytermann « *les collectivités territoriales et la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche* » communication présentée aux journées scientifiques du RESUP «les figures territoriales de l'université »juin 2004, Toulouse, disponible sur le site du RESUP

<sup>2</sup> La présence des collectivités locales et notamment des régions, prévue par la loi de 1984, et même celle de 1968, n'est pas nouvelle, contrairement à ce que pensent les détracteurs de la LRU

filière électronique) et la création de structures de transfert de technologie à destination des PME.

- la troisième période est celle du plan université 2000, (1989-1995) pour faire face à la croissance des étudiants. Elle se traduira par un effort massif de constructions de locaux, un développement sans précédent des IUT dans des villes moyennes, la création de 7 universités nouvelles et le retour des universités en centre ville. Du côté de la recherche, et dans le contexte des délocalisations administratives<sup>3</sup>, ce sont les années du renforcement de la recherche en région à partir de transferts d'équipes sur les grandes métropoles universitaires, essentiellement du Sud de la France, de Lyon à Bordeaux.
- La quatrième période est celle qui démarre en 1998, dont les caractéristiques ont été évoquées en introduction.

### **L'importance du facteur démographique**

Jusqu'aux années récentes, ce facteur a été déterminant. C'est vrai pour les années 1960 et dans une moindre mesure pour les années 1980 ; c'est particulièrement vrai pour le Plan Université 2000, qui a été très largement conçu pour faire face aux croissances très fortes des étudiants : croissance nationale entre 50000 et 100000, soit l'équivalent de 3 à 6 universités, croissance de plus de 10% annuelle dans certaines universités. A ces effets démographiques quantitatifs s'ajoutaient ceux plus qualitatifs liés à la variation de la composition de la population étudiante avec des couches plus modestes arrivant à l'université et plus demandeuse d'un enseignement de proximité. Les universités les plus récentes ont souvent des taux de boursiers très élevés, et sans leur création, il est vraisemblable que des couches nouvelles ne seraient pas entrées à l'université. La pression démographique et sociale était telle qu'il n'a pas été difficile de convaincre les collectivités locales partenaires. Ce facteur a disparu, suite au retournement démographique de 1995. La problématique n'est plus d'accueillir des nouveaux étudiants mais d'être compétitif pour attirer des étudiants étrangers et garder les étudiants français. Elle place les sites universitaires français en concurrence avec les autres et avec des sites étrangers. Elle fragilise certains sites universitaires et pousse au regroupement.

### **La problématique de l'aménagement du territoire**

La carte de l'enseignement supérieur et de la recherche est un domaine où les ministres en charge du domaine doivent agir en tenant compte des contraintes d'une politique transversale, celle de l'aménagement du territoire, longtemps représenté par la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Pour simplifier l'analyse, la politique d'aménagement du territoire a, en manière universitaire, reposé sur deux principes :

---

<sup>3</sup> L'histoire du plan « Université 2000 » est traitée par le principal acteur, Claude Allègre dans « *L'Age des savoirs, pour une renaissance de l'université* » Gallimard 1993 pp. 118-141

- Diminuer le poids de la Région parisienne, sous l'influence continue de la thématique datant des années 1950 « *Paris ou le désert français* » et qui s'est traduite par exemple par la politique des métropoles d'équilibre qui correspondent souvent à nos grands pôles universitaires de province et peut être à nos futurs PRES<sup>4</sup>. La problématique a évolué en 1998 « *la question n'est plus tant celle de la concurrence entre Paris et la Province mais celle de Paris et de nos grandes villes de province avec leurs équivalents des autres pays* ».
- Accompagner la reconversion économique des zones en difficultés par de la formation et de la recherche ; c'est le rôle « pompier » de la DATAR. La dimension formation recherche a été systématiquement présente dans toutes les mesures prises lors de CIADT sur ces zones. Cette thématique, si elle reste présente, a évolué vers une approche moins défensive et plus fondée sur la compétitivité internationale des territoires passant par le renforcement des liens recherche – formations – économie, très présente depuis 10 ans. Le changement de nom de la DATAR, devenue Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires est significatif.

### **La montée en charge des collectivités locales dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche**

De plus en plus sollicitées comme co-financeurs, l'ensemble des collectivités territoriales concernées s'est intéressée de plus en plus à l'enseignement supérieur et à la recherche sous des aspects les plus divers. Elles ont pris conscience de l'importance de cette présence en terme de développement économique et urbain. Elles ne souhaitent plus être considérées uniquement comme des financeurs mais aussi des partenaires pouvant intervenir sur le contenu, non plus uniquement en compléments de l'Etat mais selon une logique propre.

L'intervention des collectivités territoriales dans l'enseignement supérieur, mais aussi dans la recherche s'est fortement développée et diversifiée au cours des vingt dernières années, dans des domaines où leur compétence est facultative. Leur intervention reste globalement modeste mais a contribué de manière significative au financement des constructions universitaires et des équipements de recherche. Cette intervention s'est articulée autour de la procédure des contrats de plan Etat – Région (CPER). La nature des collectivités concernées, des actions soutenues et aussi des motivations des collectivités territoriales a évolué depuis 1983, année de mise en place de cette procédure.

L'intervention des collectivités territoriales, en matière d'enseignement supérieur a été souvent présentée comme ayant conduit à une trop grande dilution de la carte universitaire, notamment par la création des antennes universitaires, problème sur lequel s'est souvent focalisée la réflexion alors qu'il représente une faible proportion des effectifs.

Le bilan est tout autre si l'on tient compte de leur intervention dans la recherche universitaire y compris par le canal des grands organismes qui lui sont associés. L'action des collectivités territoriales a en fait une action positive de structuration de l'enseignement supérieur et de la

---

<sup>4</sup> Comme le soulignent parfaitement Pierre Deyon et Armand Frémont dans la « *France et l'aménagement de son territoire (1945 -2015* »e (page 168), tous les choix faits dans les différents domaines de l'action publique recouvrent les choix des années 1960, de ces métropoles d'équilibre

recherche. Elle a favorisé l'autonomie des universités. Elle a facilité l'ouverture des universités à leur environnement socioéconomique. Surtout elle a contribué à renforcer les secteurs d'excellence de l'université qu'il s'agisse de la recherche ou des formations professionnelles. L'efficacité de l'intervention des collectivités territoriales dans ces domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche dépend en partie de la qualité du partenariat avec l'Etat comme avec les universités, partenariat qui reste encore parfois à organiser et pour lequel la marge de progrès est encore grande.

### **3) Les transformations de la carte universitaire reposent largement sur des critères de lisibilité de visibilité et d'attractivité internationale**

La problématique internationale n'était pas absente des politiques précédentes, si l'on se réfère à la mise en place en 1991 des pôles universitaires européens.

Cette politique, a été mise en place par Claude Allègre dans le contexte d'Université 2000<sup>5</sup>. Même si elle a en partie échoué, elle est intéressante à étudier, car elle anticipe la politique actuelle dans une certaine mesure. Le mot pôle européen est ambigu ; il signifie à la fois visibilité de ces pôles universitaires au niveau européen pour pallier l'absurdité du découpage universitaire de nos grandes villes mais aussi, pour ces pôles activités prioritaires dans les relations internationales et l'accueil de chercheurs ou d'étudiants étrangers.

Cette dimension de compétitivité internationale s'est renforcée dans les trois dernières années avec la mise en place de plusieurs instruments autour du « Pacte pour la recherche » ou concomitants avec lui :

- Les pôles de compétitivité ont été lancés avant la loi de programme pour la recherche (en décembre 2003). Ils s'inspirent des clusters californiens et ont pour objectifs de rassembler sur un même territoire les compétences des unités de recherche, publiques et privées, des centres de formation et le savoir faire des entreprises dans une démarche partenariale afin de développer des synergies. 71 pôles ont été labellisés, dont 6 pôles mondiaux et 70 à vocation mondiale. Une évaluation est en cours de ce dispositif, parfois complexe, et au dire de certains pas assez concentrés. Les synergies entre les différentes entités doivent permettre aux entreprises impliquées de prendre des positions de leader et de donner à l'ensemble une taille critique suffisante pour atteindre une visibilité et une attractivité internationales ;
- Les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les centres thématiques de recherche et de soins, au nombre respectifs de 13 et de 9, doivent rassembler des unités de recherche géographiquement proches et dotées de chercheurs de très haut niveau, fédérés autour d'un objectif scientifique commun ; ils sont dans l'ensemble articulés avec les pôles de compétitivités ;
- Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés, comme les RTRA, par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006, ont pour logique d'amener universités, organismes de recherche, grandes écoles ... existant sur un espace géographique donné à se regrouper au sein d'un PRES, afin d'atteindre ensemble une masse critique renforçant leur

---

<sup>5</sup> Pour un bilan des pôles européens, se référer au chapitre « *les grands pôles universitaires* » dans le rapport de l'IGAENR « *Recherche et territoires* », novembre 2005, pp.53-83, consultable sur le site du ministère : [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr)

attractivité. 9 ont été créés jusqu'à maintenant, associant universités et grandes écoles, mais sans les organismes de recherche ;

- le plan « Campus » lancé par la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, évoqué lors de la séance sur l'Allemagne, a pour objectif de sélectionner 10 campus, présentant un projet scientifique et pédagogique ambitieux, pour les mettre sur le plan immobilier, aux standards internationaux ;

Tous ces dispositifs devront être mis en cohérence (études lancées par la DIACT sur ce sujet). On notera qu'ils ont tous des objectifs similaires : faire émerger sur le territoire national une dizaine de pôles visibles au plan international.

### **Les termes de lisibilité, de visibilité et d'attractivité internationale sont omniprésents dans la présentation des politiques**

Cet omniprésence est facilement décelable lorsqu'on analyse l'annexe au projet de loi de finances 2007 ou au PLF 2008°, intitulée « *rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures* », rapport qui sert de compte rendu au parlement de l'action du ministère. Ces termes apparaissent systématiquement lorsqu'on justifie la mise en place des différents instruments d'organisation territoriale, fondés sur les notions polysémiques de pôles et de réseaux<sup>6</sup> : on retrouve des références tout à fait identiques dans les circulaires sur la politique contractuelle, par exemple celle de 2007-2010 ou dans les rapports du CNE et de l'IGAENR comme dans les travaux préparatoires à la loi de 2006.

Le résultat de cette analyse sémantique est parfaitement clair : l'ensemble des procédures et des instruments nationaux qui concourent à la définition d'une politique territoriale affichent la lisibilité, la visibilité ou l'attractivité internationale des territoires comme un principe majeur de la politique<sup>7</sup>. On notera aussi la référence croissance à des concepts managériaux<sup>8</sup> comme taille critique, spécialisation, différenciation, créneaux d'excellence, cette référence à ces concepts ne signifiant pas pour autant une marchandisation ou une privatisation quelconque de l'enseignement supérieur.

### **2) Attractivité, lisibilité et visibilité internationale renvoient, de manière parfois diffuse à une logique de concurrence ou de compétition internationale**

Les notions de concurrence ou de compétitivité sont présentes depuis longtemps dans le secteur de la recherche mais gagnent maintenant l'enseignement supérieur avec l'enjeu d'attirer les meilleurs étudiants ou enseignants étrangers<sup>9</sup>. Elles sont renforcées par les

---

<sup>6</sup> Sur le caractère « polysémique des notions de pôles et de réseaux, cf. Le rapport précité de l'IGAENR 3 » *Recherches et territoires* « pp.18-21

<sup>7</sup> les rapports des instances d'évaluation et de contrôle vont dans le même sens ; le rapport du CNE au Président de la république portant sur la période 2000-2004, intitulé « *nouveaux espaces pour l'université* » considère que le « rapprochement, voire la fusion des universités sur les grands sites universitaires est une conditions de la **visibilité internationale** de chacun de ces sites » Les deux rapports IGAENR sur « *l'autonomie des universités, textes et pratiques* » (2003) et « *recherche et territoires* » (2005) concluent à la nécessité, dans un souci de lisibilité de favoriser les regroupements et fusions d'établissements dans les grands sites universitaires

<sup>8</sup> cf. J- R.Cytermann « *l'administration et les politiques de recherche* » R.F.A.P. n°112, pp.626-627

<sup>9</sup> Ces enjeux sont présents à travers les objectifs de la LOLF : « *participation à la construction de l'espace européen de la recherche à travers le PCRD et accroître l'attractivité internationale de l'offre de formation et son intégration dans le système européen et mondial* ».

programmes de l'action européenne et aussi par l'impact des évaluations et classements internationaux.

### **a) l'impact des programmes européens**

Les programmes cadres européens ont traditionnellement une vocation d'excellence : cet objectif est clairement exprimé à travers un des deux instruments du 6<sup>ème</sup> PCRD. Les réseaux d'excellence, instruments qui ont « *permis de rassembler une masse critique d'expertise et de ressources afin de réaliser d'ambitieux objectifs de recherche* ». Les pôles universitaires (en incluant les grands organismes) bénéficiaires de ces financements européens sont avant tout la métropole parisienne et les grandes métropoles universitaires de province. Cette polarisation pourrait se développer à travers le 7<sup>ème</sup> PCRD qui « *devrait favoriser des pôles de compétitivité européens* »<sup>10</sup> même si l'évolution des fonds structurels vers une part importante pour des opérations intéressant la recherche et la technologie atténue cette polarisation.

En matière d'enseignement supérieur, les programmes d'échanges européens, à commencer par Erasmus<sup>11</sup> avaient avant tout une dimension apprentissage de la citoyenneté européenne et cohésion sociale. La situation est différente avec le nouveau programme « Erasmus Mundus ». Ce programme, mis en œuvre à partir de l'année académique 2004-2005, vise à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur européen (excellence<sup>12</sup>) et à attirer les étudiants des pays tiers.

Ces appels d'offres favorisent de fait les grandes universités, qui, avec leurs partenaires des grands organismes, ont, à la fois les moyens de répondre aux appels d'offres et de nouer des consortiums avec des universités étrangères.

### **b) l'impact des classements et des évaluations internationales**

La publication du « classement de Shanghai » a été, pour les universités européennes et leurs autorités nationales un choc comparable d'une certaine moyenne à celui causé dans certains pays européens par la publication des résultats de PISA<sup>13</sup>, qui évaluait la publication des résultats des élèves de 15 ans dans les différents pays de l'OCDE. Aucune université française, ni allemande, ne figurait dans le peloton de tête réservée aux universités américaines et britanniques et seules quatre universités françaises sont dans les 100 premières. Ce classement du point de vue même de ses auteurs et de beaucoup d'analystes est imparfait

---

<sup>10</sup> cf. rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures pp.45-46

<sup>11</sup> La présence de 5 à 10% d'étudiants internationaux sur un campus change en profondeur le regard que les nationaux portent sur leurs propres pratiques comme sur leur propre système universitaire. Et les étudiants comparent ; l'affaire de la plainte d'un étudiant Erasmus sur les conditions de logement étudiant à Nanterre est de ce point de vue révélateur

<sup>12</sup> La Commissaire européenne, Viviane Reding a déclaré que « l'objectif premier d'Erasmus Mundus « était l'excellence ». Cf. . Alom (M) : « *l'Union Européenne et les programmes d'échanges d'étudiants avec les pays tiers, l'Erasmus Mundus, sa place et ses enjeux* », mémoire master EHESS, sous la direction de J-R. Cytermann

<sup>13</sup> Comparaison empruntée à E.Davindenkoff et S.Kahn : « *les universités sont elles solubles dans la mondialisation ?* » Hachette Littératures 2006, pp.171-183. Ce lien est fait aussi par le coordonnateur de l'étude PISA à l'OCDE, Andréas Schleicher, qui dans un rapport à la Commission européenne sur le processus de Lisbonne fustige la France et l'Allemagne pour leurs piètres performances à PISA et dans le classement de Shanghai

(prise en compte uniquement de critères de recherche, absence de discipline de sciences humaines dans les données bibliométriques, trop grande importance du facteur taille). Il n'empêche, ce classement, plus sans doute que le processus de Bologne, allait avoir un impact fort sur les projets de remodelage de la carte universitaire. Il n'est pas étranger à la politique de sélection des universités d'excellence en Allemagne ; il a levé les tabous qui subsistaient en France sur les regroupements et fusions d'établissements dans les grandes métropoles universitaires et n'est pas étranger à l'émergence en France des PRES. Et il est pris au sérieux par ses destinataires initiaux, les pays asiatiques pour le choix des universités d'accueil de leurs étudiants partant à l'étranger.

Un des autres exemples de l'influence des évaluations internationales sur la carte des formations est celui des écoles de commerce ou de management où les labels de qualité, (EQUIS ou AACSB) ont plus d'importance que des évaluations nationales. Leurs exigences, en matière de corps professoral permanent et de recherche poussent en France de fait à une concentration, à l'augmentation d'une hiérarchisation et, phénomène plus salubre, à un rapprochement dans certains endroits des écoles consulaires et des formations universitaires comme les IAE (Caen ou Strasbourg). La participation de ces écoles à des PRES ou à des écoles doctorales conjointes avec les universités est aussi sans doute une conséquence partielle de ces évaluations internationales.

#### **4) Vers un nouveau mode de régulation du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- **Les différents instruments peuvent fonctionner dans une logique de cohérence**

Une première observation pourrait conclure à un empilement des différents dispositifs mis en place ces dernières années sans réelle cohérence entre eux, ni avec la mise en place de l'autonomie des universités prévues dans la loi LRU. C'est ce qu'a essayé de mesurer la DIACT en lançant quelques études auprès d'équipes de recherche. Ma conviction est qu'il y a une réelle mise en cohérence possible, qu'ont d'ailleurs réalisé les meilleurs dossiers présentés dans le plan Campus. Le schéma idéal peut être le suivant ; Des universités aux compétences élargies sont regroupés dans un PRES en association avec d'autres partenaires comme les grandes écoles. Leur participation à un RTRA « colore » ou rend visible les domaines d'excellence de ce PRES, avec le RTRA adossé ou en lien avec un pôle de compétitivité. La qualité de ces différents partenariats rend le site éligible au plan Campus qui a clairement montré comment la constitution des PRES avait fait progresser la qualité des collaborations entre établissements. Et c'est le PRES qui a vocation, à négocier avec l'ensemble des établissements, les contrats avec l'Etat, avec les collectivités territoriales ou avec les organismes de recherche. Ce degré de cohérence ne sera pas atteint partout mais il est parfaitement envisageable.

- **la question de la différenciation des sites est clairement posée**

Cette idée de différenciation des sites a été longtemps considérée comme un tabou, certains y voyant le risque d'un dualisme universitaire ou d'une université à deux vitesses. En fait la différenciation des universités existe. Il est illusoire de prétendre que toutes les universités ont les mêmes missions et dans les mêmes proportions. La recherche universitaire est ainsi déjà

extrêmement concentrée : 15 universités reçoivent plus de 50% des moyens (salaires des enseignants-chercheurs et apport des grands organismes inclus). Dans chaque grand secteur disciplinaire, une dizaine d'universités fournit 60% des docteurs recrutés comme maîtres de conférences. Il y a des universités qui ont, plus de 80% d'étudiants en L et qui assurent prioritairement un enseignement de proximité<sup>14</sup>; d'autres ont construit leurs identités sur des filières professionnelles comme Valenciennes et Mulhouse<sup>15</sup>. Certaines sont plus des universités à dominante recherche, dans les grandes métropoles universitaires. Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2000 et le rapport « Goulard » de 2007 ont proposé une typologie fondée sur trois types de sites :

- les grandes métropoles universitaires regroupant souvent plusieurs universités, fortement adossés aux organismes de recherche et présentes sur l'ensemble des fronts de la connaissance, même si la compétition mondiale pousse à identifier, même à ce niveau, des secteurs d'excellence ;
- les autres sites sièges d'universités, qui ont vocation à trouver une spécialisation, à partir du Master sur certains créneaux d'excellence en recherche et en filières professionnelles ;
- les autres sites, plutôt dédiés à l'enseignement technologique de niveau L et à la diffusion technologique avec leur environnement économique, dans une logique d'arrêt de la constitution de nouveaux sites universitaires.

- **La différenciation doit s'accompagner d'une spécialisation des sites mais dans un cadre collaboratif régional**

L'histoire de ces dernières années montre que les universités petites et moyennes qui ont réussi sont celles qui ont su développer une spécialisation forte dans une stratégie de « niches » (Brest sur la mer ou celle du Littoral sur l'environnement) plutôt que celles qui ont voulu avoir exactement la même palette de formation que la métropole universitaire distante de 50km et qui n'atteint la taille critique dans presque aucun secteur. La politique de différenciation et de spécialisation des universités et des sites universitaires, qui transparait dans la politique contractuelle ou dans la réforme des études doctorales a donc sa logique et peut être bénéfique sous certaines conditions. Si les universités françaises sont soumises à la concurrence internationale, elles doivent en revanche avoir des mécanismes coopératifs à l'intérieur d'un même site ou d'une même région. Sans entrer dans la problématique PRES régional ou PRES de site, il faut trouver des mécanismes pour qu'un enseignant – chercheur d'une université périphérique au principal site régional ne soit pas pénalisé dans sa recherche ou qu'un étudiant puisse commencer son cursus dans une université et poursuivre dans une autre. Mais de ce point de vue, les solutions mises en œuvre pour les PRES dans les régions Bretagne et Nord-Pas de Calais peuvent préfigurer des solutions analogues à ce qui existe dans certains Etats nord-américains d'universités multi campus avec des fonctions différentes, certains campus étant plus spécialisés sur la recherche<sup>16</sup>. On peut également trouver encourageante l'association de Saint –Etienne au PRES Lyonnais. Cette idée de différenciation dans un système collaboratif est d'ailleurs des scénarios envisagés par les travaux de Futuris, sur l'évolution du système français de recherche et d'enseignement supérieur.

---

<sup>14</sup> Ce qu'elles font d'ailleurs souvent fort bien, comme l'a montré un rapport de l'IGAENR sur l'accueil et l'orientation des étudiants

<sup>15</sup> Une communication présentée en 2002 à l'IREDU montrait qu'il y avait des universités à DESS provinciales et d'autres à DEA.

<sup>16</sup> Comme pour l'université du Wisconsin, citée par le rapport du CES ou celle de l'Etat de Californie, citée par Bernard Belloc

- **Les modes de régulation sont aussi importants que les dispositifs eux-mêmes**

La logique d'une différenciation des fonctions suppose que l'on reconnaisse les différentes formes d'excellence et pas uniquement l'excellence en recherche académique. Un site universitaire qui offre de bonnes conditions d'études et de réussite en licence et d'insertion des étudiants réalise aussi une forme d'excellence. Le nouveau système de répartition des moyens qui prend en compte l'insertion des étudiants et la réussite aux examens est de nature à favoriser la diversité des formes d'excellences, qu'il faudra reconnaître aussi pour l'évaluation des enseignants. La politique contractuelle rénovée garde toute son importance comme forme de régulation, y compris pour garantir la cohérence territoriale, dans le cadre de la stratégie des établissements. La politique ministérielle ne concerne pas uniquement les grandes métropoles universitaires et elle vise dans un schéma cohérent à concilier un niveau L de qualité et des métropoles universitaires concurrentielles au plan international. S'il est vrai que le plan Campus concerne avant tout ces grandes métropoles, il a aussi signalé et permis de financer des campus prometteurs ou innovants dans des agglomérations de moindre importance.

C'est sous ces auspices et sous ces principes que doit être pensée la politique des implantations universitaires :

- prise en compte de la spécificité de chaque cas : la taille de l'agglomération, 50000 et 200000 ce n'est pas la même chose, de la proximité ou de l'éloignement de la métropole universitaire (Montauban vs Toulouse ce n'est pas la même situation que Dijon vs Nevers par exemple) ;
- pratiquer la différenciation et la diversification sous ces différents aspects : politiques de niches et de créneaux spécifiques, diversification des méthodes pédagogiques (nouvelles technologies, enseignement à distance, etc.), diversification du recrutement (les plus performantes des implantations en villes moyennes, sont celles qui ont un recrutement autre que purement local) ;
- avoir une politique coordonnée sur un même site des différentes filières : accueil et orientation des étudiants, mutualisation d'équipement et des actions de transferts et de développement technologique ;
- penser une complémentarité des sites : je conclurai avec la formule qui expose dans le rapport national sur les politiques de nationales de recherche et de formations supérieures de 2009 :
  - s'agissant des villes moyennes, l'optimisation des sites devrait conduire à mieux mobiliser les enseignements technologiques qui y sont dispensés (BTS, IUT, licences professionnelles) ainsi que les plateaux techniques qui les accompagnent, en direction de l'environnement local ;
  - les contrats quadriennaux de développement concrétisent les efforts engagés par les établissements d'enseignement supérieur pour renforcer la cohérence de leur offre de formation entre leurs différentes implantations et pour organiser des complémentarités et des coopérations avec les autres établissements au niveau du site géographique ou du réseau de proximité.

Jean-Richard CYTERMANN,  
IGAENR, professeur associé EHESS