



HAL
open science

L'enseignement supérieur et la recherche à l'horizon 2020, un défi pour les régions

Laure Gayraud, Catherine Soldano

► To cite this version:

Laure Gayraud, Catherine Soldano. L'enseignement supérieur et la recherche à l'horizon 2020, un défi pour les régions. Net.doc, 2015, Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation ?, 145, pp.143-148. halshs-02976707

HAL Id: halshs-02976707

<https://shs.hal.science/halshs-02976707>

Submitted on 18 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE À L'HORIZON 2020, UN DÉFI POUR LES RÉGIONS¹

Laure Gayraud et Catherine Soldano

Résumé

Tous l'affirment et elles-mêmes le revendiquent : les Régions sont devenues des acteurs incontournables des politiques scientifiques. Leur position a été confortée par les politiques nationales menées depuis la fin des années 1980 et le cadrage européen développé dans le cadre du processus de Bologne. Mais si leur soutien financier et politique est réel, leur action est aussi balisée par le jeu d'autres acteurs locaux et nationaux. Les stratégies développées par les Régions doivent désormais composer avec l'affirmation d'une stratégie nationale, le regroupement des établissements et la montée en puissance des métropoles. Les schémas régionaux occupent une place centrale dans la gestion publique territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Bien qu'engagée dans des temps différents, l'analyse des quatre schémas retenus² montrent des priorités communes et des spécificités territoriales. La question étant de savoir jusqu'à quel point les convergences en termes d'objectifs ou de méthodes créditent l'idée d'une standardisation des politiques publiques régionales allant à l'encontre d'un processus de différenciation territoriales ? Quelle est la capacité d'une Région à compenser les faiblesses de son territoire et faire de ses atouts un moteur de son développement ? Pour Clarence Stone (politologue américain³), la capacité d'un acteur public réside dans sa force à construire du partenariat, une forme collective de gouvernement. La gouvernance régionale repose sur un double enjeu de coopération et d'intégration autour d'un projet collectif. En nous intéressant aux modalités de construction collective des schémas régionaux, il s'agira de définir le travail public régional comme une forme complexe de réduction ou d'élargissement des degrés de liberté des Régions.

Catherine Soldano est maître de conférences en sociologie à l'université de Toulouse Jean Jaurès. Elle anime le pôle Territoires et Action Publique du Centre d'Etude et de Recherche Travail, Organisation, Pouvoir (UMR 5044). Ses travaux portent sur les politiques territoriales d'enseignement supérieur et de recherche et la professionnalisation des cursus universitaires Elle a participé à la rédaction de plusieurs rapports et ouvrages sur ces thèmes et co-dirigé récemment un ouvrage collectif sur les sites universitaires dans les villes moyennes.

Laure Gayraud est chargé d'études au Céreq (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications), au Centre régional associant le Céreq au Centre Emile Durkheim. Ses travaux portent sur la décentralisation de la formation professionnelle, la professionnalisation des cursus universitaires et les politiques du handicap.

¹ Si le titre peut donner l'apparente unité d'une politique d'enseignement supérieur et de recherche, dans les faits, cela s'avère beaucoup plus complexe. Les domaines de la formation et de la recherche font l'objet d'interventions séparées au niveau de l'Etat comme en témoigne l'élaboration des stratégies nationales d'enseignement supérieur (StraNES) et de recherche (SNR). Ce même cloisonnement existe en région avec l'élaboration dans la dernière décennie de schémas régionaux à l'innovation déconnectés des politiques régionales de soutien à l'enseignement supérieur.

² Aquitaine, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Pays-de-Loire.

³ Stone, C., (1989), *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence. Stone, C., (1993), « Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.

INTRODUCTION

Depuis les années 1990, les conseils régionaux ont largement investi dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche au titre de la clause générale de compétence. On pense bien sûr à leur participation financière aux plans Université 2000 et Université du 3^{ème} Millénaire qui ont contribué à territorialiser les enjeux du développement universitaire. Mais leur intervention est bien antérieure si l'on considère le soutien apporté à la recherche dès le début des années 1970 (Crespy, 2012). Durant cette période, les objectifs de leurs interventions sont à la fois de préserver un aménagement équilibré de leur territoire, de démocratiser l'accès aux formations supérieures et de stimuler le développement économique local. La reconnaissance de l'échelle régionale est largement confortée par les modes de pilotage des services centraux (volet Enseignement Supérieur et Recherche – ESR – dans les Contrats de Plan Etat-Région - CPER) et de la commission européenne. De plus en plus sollicitées dans le cadre de politiques partenariales, la montée en puissance des Régions dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche a généré des ressources internes (direction ou service, élu délégué, lignes budgétaires) pour les amener à construire leurs propres dispositifs d'intervention.

A partir des années 2000, les normes qui régissent les activités scientifiques changent. La compétition internationale autour de l'excellence se décline nationalement à travers l'appel à projets pour construire des territoires performants. Les Régions y voient l'opportunité de consolider leur leadership autour de nouveaux enjeux pour leurs territoires : participer au développement d'une économie de la connaissance, s'ouvrir à l'international pour renforcer leur attractivité et lutter contre les inégalités d'accès à l'université. Si la question du transfert d'une partie des compétences de l'Etat est évoquée, les réformes territoriales (Acte II et Acte III de la décentralisation) n'envisagent pas le pilotage partagé des politiques d'ESR. Pour autant, la loi n° 2013-660 relative à l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 (dite loi Fioraso) va conforter le rôle pilote des Régions dans le développement des stratégies locales en rendant obligatoire l'élaboration de schémas régionaux de formation supérieure, de recherche et d'innovation. On peut y voir l'aboutissement de la prise de position conjointe de l'Association des Régions de France (ARF) et de la Conférence des Présidents d'Université (CPU) favorables à une plus grande lisibilité des stratégies locales et une aide à la négociation des futurs contrats de plan Etat-Région.

L'élaboration de tels schémas présume d'une réelle capacité stratégique des Régions et de l'engagement de l'ensemble des acteurs de leur territoire. Mais les Régions ne sont pas les seules à vouloir peser sur la structuration des intérêts académiques. Confortées par le plan Campus⁴, les métropoles régionales risquent de s'imposer comme de nouveaux acteurs « associés-rivaux ». Bousculées par la future réforme territoriale, l'ensemble des collectivités territoriales sont contraintes d'agir dans un fort contexte d'incertitude. Et, au-delà de l'articulation des échelles de décision, c'est toute la question problématique de la subsidiarité entre les territoires et du rôle de l'Etat dans la définition de l'intérêt général qui se retrouve posée. De précédents travaux ont montré qu'il existe une hiérarchie implicite entre les Régions (Soldano, Filâtre, 2012). Leur capacité politique est fondée sur des potentiels mobilisateurs très hétérogènes (Pasquier, 2004). Toutes ne sont pas en mesure de réaliser leurs ambitions, notamment dans leur aptitude à régionaliser une politique largement déterminée par l'Etat. Dès lors, comment envisager les nouveaux schémas régionaux dans l'ensemble national ? Quelles sont les possibilités effectives des scènes régionales à constituer des lieux

⁴ Le Plan Campus est un projet du gouvernement Fillon annoncé en janvier 2008 par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Valérie Pécresse. Son objectif est de faire émerger en France douze pôles universitaires d'excellence de niveau international, grâce à des dotations exceptionnelles. Les projets rassemblaient en général plusieurs universités regroupées dans un PRES. C'est un plan de rénovation de l'immobilier universitaire pour créer des lieux de vie et de formation pour les étudiants, enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire. L'objectif est d'accroître la qualité de l'environnement et les conditions de travail des sites. Et les rendre ainsi plus attractifs auprès des étudiants et des chercheurs étrangers.

d'intégration de l'action publique ? Notre contribution est nourrie par l'analyse des démarches engagées par quatre régions. Deux ont voté leur schéma régional avant la loi Fioraso (Aquitaine et Basse-Normandie), les deux autres en 2014 (Haute Normandie et Pays de la Loire).

1. LES RÉGIONS, CHEFS DE FILE POUR PENSER LES STRATÉGIES TERRITORIALES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR RECHERCHE ET INNOVATION

Adoptée en juillet 2013 à la suite des assises nationales, la loi relative à l'enseignement supérieur et la recherche vise à restructurer le paysage scientifique et à fédérer les acteurs autour d'un projet partagé, en cohérence avec les stratégies européennes (Horizon 2020), nationales (France Europe 2020), régionales et infrarégionales (contrat de plan Etat Région). Le texte prévoit la mise en œuvre de trois nouveaux outils : la Stratégie Nationale de l'Enseignement Supérieur, la Stratégie Nationale de recherche et les Schémas Régionaux d'Enseignement Supérieur Recherche et Innovation (SRESRI).

1.1. L'élaboration des schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation : une mesure novatrice ?

En attribuant aux Régions un rôle de « chef de file », le législateur leur donne l'obligation d'élaborer un schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI) afin de fixer les programmes pluriannuels d'intérêt général et de déterminer les investissements sur leur territoire. A ce titre, elles doivent être consultées sur les aspects régionaux de la carte des formations et associées à la préparation des contrats de site. Aux Régions de définir et coordonner les priorités des collectivités territoriales, en concertation avec les établissements (notamment les futurs contrats de site) qui seront inscrites dans les prochains contrats de plan Etat-Région. Les schémas prévus par la loi de 2013 doivent se substituer aux différents documents d'orientation stratégique votés par les collectivités territoriales : schémas régionaux de formation et d'éducation, schémas régionaux de formation et de vie étudiante, schémas régionaux de recherche et d'innovation... Ils doivent également permettre d'articuler les stratégies régionales de formation supérieure et le développement économique dont les Régions ont la responsabilité.

La mesure n'est pas totalement novatrice. Avant la loi de 2013, plus de la moitié des régions dispose d'un tel schéma. L'initiative en revient à la Région Rhône-Alpes qui a expérimenté la démarche en 2005 (voir encadré 1). Aussi, la loi de 2013 vient-elle conforter un mouvement de « régionalisation » engagé, en fait, deux décennies plus tôt. Rappelons-nous, avant même le lancement du plan Université 2000, les deuxièmes contrats de plan Etat-Région comportent un volet Enseignement Supérieur et Recherche. En 1995, les schémas académiques pour le développement de l'enseignement supérieur deviennent des schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche traduisant une double évolution : l'affirmation de l'échelle régionale pour penser les territoires scientifiques et l'élargissement de la réflexion à des acteurs non-académiques. Les collectivités territoriales financent alors un nombre limité d'opérations immobilières pour faire face à la progression des effectifs dans les premiers cycles universitaires.

Encadré 1 - Le Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche, de la Technologie et de la Culture Scientifique et Technique de Rhône-Alpes – résumé de l'entretien avec René Fougères, vice-président du Conseil régional (juin 2009)

La politique régionale est lancée dès 2004 dans le cadre de la construction d'une société de la connaissance. La consultation préalable à l'élaboration du schéma a réuni un nombre important de groupes de travail (environ 1000 participants) à partir desquels ont été arrêtées les priorités dans 4 domaines : l'enseignement supérieur, la recherche, le transfert de technologie, la promotion de la culture scientifique et technique. Démocratiser l'accès aux études, développer une offre de formation en lien avec les pôles de compétitivité, internationaliser la formation et la recherche, structurer la communauté des chercheurs, mettre en relation les entreprises et les pôles de compétitivité constituent les principaux axes devant structurer l'action régionale. La typologie établie par le Conseil Régional distingue 4 types de sites faisant l'objet de politiques ciblées : les grandes métropoles scientifiques (Lyon et Grenoble), les territoires situés dans l'aire de proximité d'une université de plein exercice (Savoie et Saint-Etienne), les territoires à antennes universitaires (Bourg-en-Bresse, Roanne, Valence) et les territoires éloignés géographiquement ou culturellement de l'enseignement supérieur. En matière d'aménagement du territoire, l'objectif est de maintenir la présence des universités sur tous les territoires (y compris les plus distants) et établir des schémas locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les villes moyennes accueillant une antenne.

Quelques décennies plus tard, le soutien des Régions à l'enseignement supérieur et à la recherche représente près d'un million d'euros (données 2012 de l'ARF). Du fait de leur implication financière croissante, rien d'étonnant à ce que les Régions aient cherché à définir leur place dans une politique ne relevant pas de leur compétence mais dont les incidences économiques locales sont réelles. Comme le notent J. Aust et S. Gardon⁵ à propos de l'expérience rhône-alpine, les interventions régionales se structurent dans l'ombre de l'Etat et de la communauté académique. Le processus de contractualisation est cependant soutenu par la convention-cadre de coopération signé en octobre 2009 par l'Association des Régions Françaises (ARF) et la Conférence des Présidents d'Université. Un acte fort qui intervient dans un contexte de moindre concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales. S'en suivra une première vague de schémas élaborés par les Régions. Mais les principes qu'ils défendent, comme celui de l'équilibre territorial, sont mis en tension avec les dispositifs initiés par la loi n 2006-450 du 18 avril 2006 de programme sur la recherche. Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES), Réseaux Thématiques de Recherches Avancées ou de Soins (RTRA/RTRS) traduisent « un désajustement » entre la politique ministérielle et l'action régionale, faisant entrer dans un jeu concurrent l'acteur métropolitain.

1.2. Vers une normalisation des stratégies régionales ?

Alors que change l'inscription dans la loi de l'obligation pour les Régions d'élaborer ces schémas ? On peut y voir une certaine normalisation des stratégies régionales, une manière pour l'Etat de « gouverner à distance » (R. Epstein, 2005) une politique dont la mise en œuvre s'est largement complexifiée. Le rôle croissant des Régions, non seulement dans le financement des équipements mais aussi dans le soutien à la recherche, en a déplacé le centre de gravité vers les territoires. Si l'on ajoute à cela l'autonomie acquise des établissements, la nécessité d'articuler les différents projets est devenue une priorité. La définition d'une stratégie nationale d'enseignement supérieur (StraNES) va dans ce sens en offrant un cadre d'objectifs en cohérence avec la stratégie nationale de recherche (SNR) et le plan national pour l'innovation (PNI) (voir encadré 2).

On peut également y voir un alignement de la politique nationale sur les exigences du Conseil européen de « renforcer la capacité régionale en matière de recherche et d'innovation » (février 2013) et d'augmenter de manière significative la part des jeunes diplômés du supérieur. La réponse apportée

⁵ Aust J., Gardon S., (2012), Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010), dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, p. 33-45.

par la loi Fioraso est de placer les Régions dans un rôle de pilote en accord avec le 8^{ème} programme-cadre européen pour la recherche et l'innovation (Horizons 2020) qui mise sur une « une croissance intelligente, durable et inclusive » des territoires. La nouvelle politique de compétitivité repose sur une « spécialisation intelligente » des régions (Smart Specialisation Strategies), combinaison de théories d'économie géographique et d'innovation et des systèmes productifs locaux⁶. Il faut souligner par ailleurs que l'octroi des fonds européens de développement régional (FEDER) est désormais conditionné à l'élaboration stratégique de politiques régionales d'innovation et de recherche.

Encadré 2 – Le livre blanc de l'enseignement supérieur⁷

La loi du 22 juillet 2013 a fondé un exercice nouveau, celui de l'élaboration d'un Livre Blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, constitué à partir de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de celle de la recherche⁸. Cette même loi a prévu que soient élaborées :

- une stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) révisée tous les cinq ans. Elle doit définir les objectifs nationaux engageant l'avenir à l'horizon des dix prochaines années et présenter les moyens de les atteindre⁹ ;
- une stratégie nationale de recherche (S.N.R.), comportant une programmation pluriannuelle des moyens et élaborée sous la coordination du ministre chargé de la recherche en concertation avec la société civile. Elle est élaborée en cohérence avec celle de l'Union européenne. Il s'agit d'identifier un nombre limité de priorités scientifiques et technologiques permettant de répondre aux défis majeurs des prochaines décennies. La S.N.R. s'appuie sur une concertation avec la communauté scientifique et universitaire et le monde socio-économique.
- enfin, le plan national pour l'innovation (PNI) présenté le 5 novembre 2013 comporte trois priorités : stimuler la culture de l'innovation dans l'enseignement supérieur, encourager les échanges entre laboratoires publics et privés, et fixer des priorités cohérentes. La France s'est dotée pour la première fois d'un Agenda Stratégique de la Recherche : « l'agenda France Europe 2020 », lancé le 21 mai 2014, qui fixe dix grands défis, en particulier : la transition énergétique, la ré-industrialisation et l'usine du futur, la santé, les systèmes urbains durables...

Comme on vient de le voir, l'ambition affichée à travers la loi du 22 juillet 2013 est de mettre en cohérence le développement de l'enseignement supérieur avec le double objectif de développement d'une recherche d'excellence et de réduction des inégalités sur le marché du travail. Dans un contexte croissant de concurrence entre universités (celles étant déjà financées dans le cadre de l'excellence vs les universités moyennes) l'élaboration des SRESRI constitue un enjeu partagé des Régions et des établissements d'enseignement supérieur.

⁶ Porter M., (1986), *L'avantage concurrentiel*, Paris, InterEditions ; Maillat D., (1996), Du district industriel au milieu innovateur : contribution à une analyse des organisations productives territorialisées, *Working paper, IREER*, ; Krugman P. et Venables A., (1995) « Globalization and the Inequality of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(4), pages 857-80, November.

⁷ Il regroupe la stratégie **nationale de recherche** (S.N.R.) et la **stratégie nationale de l'enseignement supérieur** (StraNES) et comprend notamment la programmation des moyens nécessaires pour la mise en œuvre des deux stratégies. Les résultats de ces stratégies feront l'objet d'une présentation devant le Parlement tous les cinq ans.

⁸ Stratégie nationale pour l'enseignement supérieur, rapport d'étape du comité StraNES, juillet 2014, p. 14.

⁹ Les objectifs fixés dans le rapport d'étape correspondent à ceux définis dans la lettre de mission du comité (p. 60) : l'accès à l'enseignement supérieur du plus grand nombre ; réduire les inégalités et permettre la réussite de tous ; l'ouverture de l'enseignement supérieur sur le monde en termes d'attractivité et de mobilité étudiante ; l'inscription dans les territoires en favorisant l'articulation des différents niveaux stratégiques ; la coordination des acteurs de l'enseignement supérieur ; les moyens budgétaires de l'enseignement supérieur à travers l'évolution des modes de financement.

2. ILLUSTRATIONS À PARTIR DE QUATRE RÉGIONS : DIFFÉRENCIATION RÉGIONALE OU NORMALISATION D'UN CADRE D'ACTION ?

Dans cette partie, nous allons examiner la mise en place de quatre schémas régionaux. Il s'agit ici de questionner les convergences et les divergences de leurs objectifs, de leur démarche et du mode de gouvernance proposé. Ces schémas nous renseignent sur la structuration des intérêts de l'action régionale au croisement des problématiques du développement scientifique et de l'aménagement du territoire. Ces territoires présentent de nombreuses disparités structurelles et des trajectoires institutionnelles différentes qui, par hypothèse, fondent une politique de différenciation. Pratiquement toutes les Régions ont un schéma validé ou en cours d'élaboration à l'exception de l'Ile-de-France (cas particulier souligné par la loi)¹⁰. Afin de tester les effets de la loi de 2013 sur leur élaboration, nous avons retenu deux schémas mis en place dans les années 2010 (Aquitaine et Basse-Normandie) et deux votés début 2014 (Haute-Normandie et Pays de Loire).

Les régions concernées par cette analyse présentent des contextes fortement marqués par leur poids sociodémographique et économique dans l'ensemble métropolitain, leur armature urbaine et la distribution des équipements d'enseignement supérieur et de recherche. Pour ne pas alourdir notre propos, ces caractéristiques sont illustrées à partir d'une carte (n°1).

2.1. La concertation comme mode d'élaboration du SRESRI

Revenons maintenant aux schémas régionaux de recherche et d'innovation. La loi indique qu'ils fixent pour une durée de cinq ans les investissements de programmes d'intérêt régional sans préciser les modes de leur élaboration.

Les quatre schémas ont été élaborés dans le cadre d'une concertation sur une période entre six et dix mois, et ont donné lieu à des contributions écrites, sessions de travail, ateliers thématiques et territoriaux, réunions plénières participatives. Les thèmes abordés traitent de l'accès à l'enseignement supérieur et la réussite des étudiants ; de la géographie régionale de l'ESR (aménagement du territoire, diagnostic territorial...) ; de l'attractivité de l'offre de formation ; des liens entre innovation, transfert de technologies et retombées économiques pour les territoires. La question du rayonnement international de l'innovation et la recherche est citée dans deux des documents relatant la préparation des schémas. Au final, les schémas se présentent sous la forme d'un document entre 33 pages (Basse-Normandie) à 108 pages (Haute-Normandie (82 pages en Aquitaine et 52 en Pays de Loire).

2.2. Des schémas qui reprennent les grandes priorités de la loi ESR...

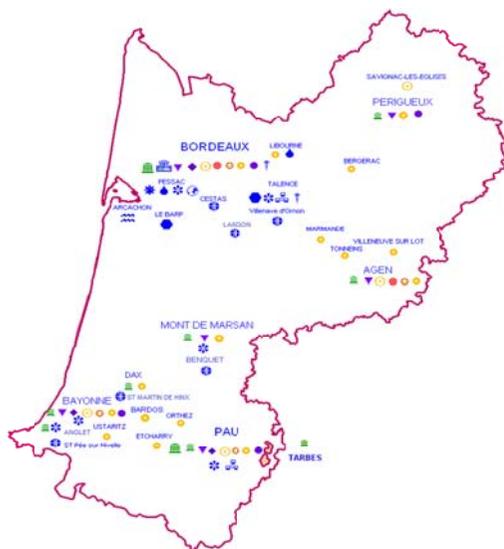
La lecture des quatre schémas met en évidence une forte homogénéité quant aux priorités affichées : la démocratisation de l'accès aux études supérieures, le soutien à l'économie régionale et locale, la recherche d'un équilibre territorial, et enfin le développement d'une politique d'excellence en termes de recherche et d'innovation. Elles correspondent aux quatre objectifs formulés dans le cadre de la loi ESR : améliorer les chances de réussite des étudiants, accroître la visibilité de la recherche, renforcer la coopération entre tous les acteurs, amplifier le rayonnement international des établissements.

¹⁰ Sous réserve de vérification, les régions Alsace et Languedoc-Roussillon n'ont pas réalisé de schémas. Deux autres régions en sont à leur deuxième schéma : Rhône-Alpes (2005 et 2011) et PACA (2006 et 2014).

Carte n°1

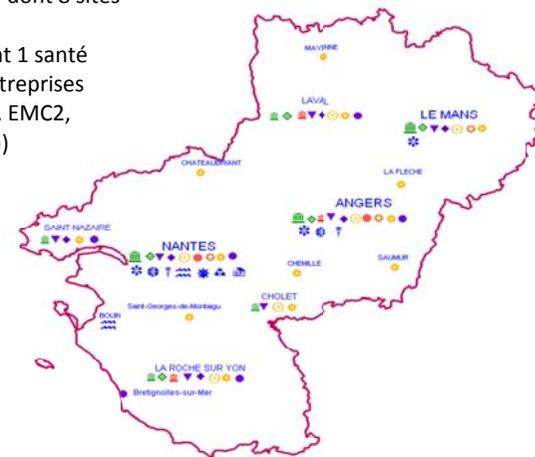
Aquitaine

3, 303 millions d'habitants
 4,5 % du PIB national
 111 607 étudiants dont 71 717 inscrits à l'université
 29 sites d'enseignement supérieur dont 7 sites universitaires
 3 universités pluridisciplinaires dont 1 santé
 8 167 chercheurs dont 4 581 en entreprises
 5 pôles de compétitivité (Xylofutur, Route des lasers, Avenia, Aerospace Valley, Agri-Sud-Ouest innovation)
 1 initiative d'excellence (Icx) portée par l'Université de Bordeaux,
 1 Opération Campus



Pays de la Loire

3, 658 millions d'habitants
 5 % du PIB national
 117 920 étudiants dont 63 767 inscrits à l'université
 37 sites d'enseignement supérieur dont 8 sites universitaires
 3 universités pluridisciplinaires dont 1 santé
 7 637 chercheurs dont 2 946 en entreprises
 4 pôles de compétitivité (iDforCAR, EMC2, Atlanpole Biothérapies, Végépolys)

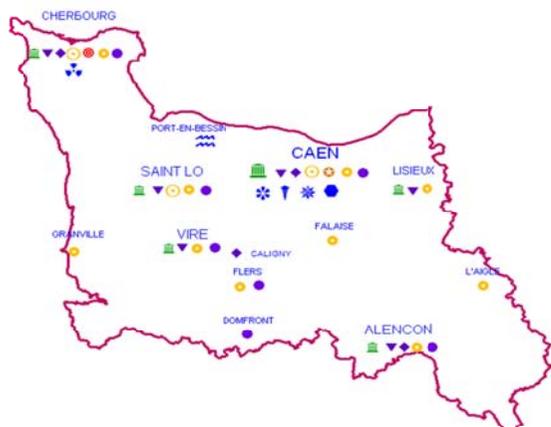


- Sièges d'universités
- Sites secondaires d'universités
- Sites d'IUT
- Ecoles d'ingénieurs
- Siège de grand établissement
- Ecoles de commerce, gestion et comptabilité
- Ecoles juridiques et administratives
- Ecoles supérieures d'architecture, d'art et de culture
- Ecoles paramédicales et sociales
- Autres écoles
- CNRS
- INRA
- INSERM
- CEA
- INRIA
- IFREMER
- IRSTEA
- BRGM
- IRD



Basse-Normandie

1, 480 million d'habitants
 1,8 % du PIB national
 37 038 étudiants dont 23 781 inscrits à l'université
 27 sites d'enseignement supérieur dont 7 sites universitaires
 1 université pluridisciplinaire santé
 2 572 chercheurs dont 1 426 en entreprises
 2 pôles de compétitivité (TES et Hippolia)



Haute-Normandie

1, 848 million d'habitants
 2,5 % du PIB national
 54 868 étudiants dont 32 138 inscrits à l'université
 21 sites d'enseignement supérieur dont 2 sites universitaires
 2 universités pluridisciplinaires dont 1 santé
 3 259 chercheurs dont 2 094 en entreprises
 2 pôles de compétitivité (Novalog et Mov'eo)



2.3. ...avec cependant une hiérarchie différente selon les régions

Parmi les quatre grandes priorités affichées dans les SRESRI, trois d'entre elles concernent la réduction des inégalités et une le développement de la recherche et l'innovation. Si les schémas présentés sont homogènes quant aux objectifs affichés, c'est par leur « hiérarchisation » qu'ils se distinguent (tableau 1). La taille de l'échantillon nous incite à la prudence pour interpréter ces variations. On peut y voir cependant la traduction de stratégies politiques nuancées quant au soutien des deux grandes orientations nationales en fonction du poids des systèmes régionaux : portage des logiques d'excellence, réussite étudiante et insertion professionnelle. L'Aquitaine, seule région dont l'université a bénéficié des investissements d'avenir (IDEX) et d'une Opération Campus¹¹ a ainsi largement mis en avant le soutien au rayonnement international de ses universités et le développement de campus innovants.

Tableau 1 – Grandes Priorités affichées dans les SRESRI

	Aquitaine	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Pays de Loire
Priorité 1	Vers une université d'Aquitaine attractive au niveau international	Développer une politique volontariste d'accès à l'enseignement supérieur et de réussite des étudiants pour une insertion professionnelle et sociale	Développer l'attractivité de la région, de son offre de formation et de sa recherche	Permettre l'accès et la réussite du plus grand nombre à l'enseignement supérieur
Priorité 2	Vers des écosystèmes structurés combinant toutes les dimensions de l'innovation	Soutenir l'excellence de la recherche académique Basse-Normandie et l'émergence de nouveaux projets orientés vers les besoins de la société	L'ESR au service des emplois de demain : les relations avec le monde économique et social et la valorisation de la recherche régionale	Engager des nouvelles dynamiques collectives de développement
Priorité 3	Vers des territoires porteurs de développement et de compétences	Renforcer le transfert de technologie et de la recherche en vue de soutenir un nouveau développement de l'économie régionale	La gouvernance de l'ESRI et du SRESRI	Conforter l'attractivité et le rayonnement des Pays de la Loire
Priorité 4		Renforcer l'ancrage territorial de l'ESR		Mobiliser les connaissances au service de tous

A ces priorités sont associées des ambitions qui, là aussi, lorsqu'on les compare sont – pour l'essentiel – identiques. Les points de convergence sont forts, notamment en ce qui concerne le soutien aux économies locales et le maintien des équilibres infra-régionaux. Sur ce dernier point, qui ne constitue pas une priorité explicite des schémas, l'objectif d'une plus grande lisibilité de la carte scientifique est

¹¹ Lancée en 2008, l'Opération Campus est un plan de rénovation de l'immobilier universitaire pour créer des lieux de vie et de formation pour les étudiants, les enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire. L'objectif est d'accroître la qualité de l'environnement et les conditions de travail des sites. Et les rendre ainsi plus attractifs auprès des étudiants et des chercheurs étrangers.

décliné sous la forme de « campus thématiques » accréditant l'existence de systèmes locaux d'enseignement supérieur et de recherche dans les villes moyennes (sites délocalisés des universités).

Rien ne permet cependant d'affirmer que l'ordonnancement de l'affichage des priorités énoncées dans les différents schémas rend compte d'une hiérarchie entre eux. Par contre, ce qui ressort clairement est l'homogénéité de ces priorités d'un schéma à l'autre. Ce résultat peut s'analyser au regard des objectifs européens en matière de développement économique. Un certain nombre de recommandations sont prises au niveau européen qui tendent notamment à améliorer les résultats des systèmes nationaux d'enseignement supérieur et de recherche et à faciliter le transfert de connaissances et d'innovations vers la sphère productive : améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation dans l'Union Européenne ; assurer que ceux-ci soient accessibles à tous ; ouvrir l'éducation et la formation au monde extérieur. De plus, au niveau national, plusieurs rapports ont contribué à alimenter la réflexion sur les attentes vis-à-vis de l'enseignement supérieur français, ses atouts et ses faiblesses¹² au sein d'une Europe elle-même en pleine recherche d'un nouvel élan économique. L'ensemble du système d'enseignement supérieur est interrogé : l'aspiration vers une élévation constante des qualifications professionnelles questionne fortement le rôle du système universitaire français et sa capacité à se positionner dans un espace académique sans cesse plus concurrentiel. C'est bien à ces impératifs que tentent de répondre les SRESRI, et pour tenter de déceler ce qui différencie (ou pas) ces quatre schémas, il est nécessaire d'entrer plus avant dans le texte et de regarder les leviers (ambitions) identifiés pour mettre en œuvre ces priorités. Ces leviers ont été regroupés en quatre grandes thématiques.

2.4. Lutter contre les inégalités et promouvoir l'innovation

2.4.1. La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur

La réduction des inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur est une thématique récurrente depuis le mouvement de massification des années 1990. L'enseignement supérieur a déjà réalisé des adaptations pour améliorer la formation et l'insertion professionnelle d'une partie de la jeunesse peu adaptée à son environnement : passage au format européen LMD à la fin des années 1990 ; amélioration de l'orientation des lycéens vers l'université dans le cadre de l'orientation active ; développement des licences professionnelles, lutte contre l'échec en licence (plan licence de 2007) ; stages professionnels ; développement de l'alternance ; formation continue, VAE...

Malgré ces transformations, dans un contexte de crise économique continue, le chômage des jeunes les moins diplômés et des adultes reste problématique. Améliorer l'orientation, la formation et l'insertion du public du supérieur reste toujours un objectif à atteindre et les Régions, au regard de leur compétence de développement économique, soutiennent les initiatives qui visent la réussite des étudiants.

¹² M. Herbillon, *L'enseignement supérieur en Europe*, Rapport d'information déposé par la délégation de l'assemblée nationale pour l'Union européenne, 2004 ; P. Aghion, E. Cohen, « Education et Croissance », *Les rapports du Conseil d'analyse économique*, n° 46, La documentation Française, Paris, 2004 ; « Regards sur l'Education », *rapport 2004 de l'OCDE*, 2004 ; P. Hetzel, *De l'université à l'emploi*, Rapport au Premier ministre, Commission du débat national Université-Emploi, 2006, p. 7. F. Goulard, *L'enseignement supérieur en France, Etat des lieux et propositions*, mai 2007.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
Ambition 1 - Déployer une politique volontariste d'accès à l'Enseignement supérieur - Faciliter la réussite des étudiants (qualité) - Accompagner la construction des parcours de formation et des projets professionnels	Ambition 1 - Structurer les campus comme de lieux de vie et de service Ambition 2 - Encourager la poursuite d'études ambitieuses (diffusion de la science auprès du grand public, mobilité internationale), renforcer l'info/orientation, offrir des voies et parcours de formation diversifiés (VAE, apprentissage, FC)	Ambition 1 - Favoriser la réussite pour tous dans toutes les formations et tout au long de la vie Ambition 3 - Anticiper et faciliter l'orientation et l'insertion professionnelle des étudiants - Assurer la qualité de vie étudiante	Ambition 1 - Permettre l'accès et la réussite du plus grand nombre à l'enseignement supérieur – un continuum bac-ba+3 à construire collectivement - Valorisation de la diversité des parcours (alternance, VAE...) - Améliorer les conditions de vie des étudiants -

2.4.2. Le soutien à l'économie régionale et locale

Les relations entre l'enseignement supérieur et les milieux économiques sont très inégales selon les secteurs économiques. Parvenir à connecter recherche/innovation et milieux économiques reste un objectif à atteindre dans une logique d'économie de la connaissance. Même si les Régions sont déjà dotées de structures dont la vocation est la diffusion de l'innovation et les transferts de technologies, ce mouvement est encore en deçà des objectifs européens. Les quatre schémas sont très homogènes sur ce registre : les établissements publics d'ESR et les milieux économiques ne sont pas suffisamment interconnectés.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
Ambition 3 - Soutenir coopération et réalisation de projet entre acteurs de la recherche et monde éco - Mutualiser les moyens – renforcer les dynamiques innovantes et entrepreneuriales - Soutenir les actions de culture scientifique, technique et industrielle	Ambition 2 - Sensibiliser à l'entrepreneuriat - Promouvoir un enseignement supérieur tout au long de la vie en lien avec les enjeux du marché du travail et les besoins économiques locaux Ambition 3 - Connecter le potentiel de recherche avec les entreprises	Ambition 1 - Renforcer les liens sciences et société Ambition 2 - Accroître la porosité entre les acteurs socio-économiques et les établissements publics d'ESR pour favoriser la co-production - Accompagner la maturation des projets, l'incubation et le développement des entreprises innovantes - Mieux prendre en compte les dimensions organisationnelles et sociales de l'innovation - Renforcer la politique de filières et développer une politique affirmée d'inter-filières Ambition 3 - Mettre en place une gouvernance régionale garante de l'ancrage territorial	Ambition 4 - Mobiliser les connaissances au service de tous - Liens sciences et société - Innovation pour tous (préparer demain)

2.4.3. La recherche d'un équilibre territorial

Le maintien des équilibres territoriaux a constitué un moteur fort de l'engagement des Régions pour assurer les objectifs de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur et de soutien aux économies locales. Leur soutien au développement d'antennes situées dans les villes moyennes va dans ce sens (plan Université 2000). La réalité de la carte universitaire témoigne cependant d'une construction d'ordres territorialisés, source d'une différenciation croissante des sites.

Dans la dernière décennie, la concentration des ressources et des moyens sur les sites métropolitains pose de manière renouvelée la question des inégalités territoriales. Le double mouvement de la différenciation et de mise en compétition des établissements induit de nouveaux arbitrages qui posent de manière plus aigüe la question du devenir des sites intermédiaires. Certaines Régions ont d'ores-et-déjà intégré le développement de sites scientifiques locaux dans leur analyse afin de construire (parfois de manière contractuelle) des communautés scientifiques pertinentes à même de revendiquer un rôle social, culturel et économique majeur pour le développement des territoires.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
Ambition 4 – soutenir le pôle métropolitain – conforter les sites antennes – soutenir la dimension interrégionale de l'ESR (PRES Normandie université)	Ambition 1 - Structurer des campus thématiques	Ambition 1 – renforcer l'internationalisation de l'ESR et créer un espace transfrontalier dans le cadre de l'Eurorégion Ambition 3 – renforcer les écosystèmes locaux (diagnostics territoriaux, transfert d'innovation...)	Ambition 1 – lisibilité et cohérence de la carte de formation

2.4.4. Recherche et innovation

L'attente vis-à-vis des universités exprime une double tension : elles doivent être (devenir) des lieux où se développe une recherche fondamentale d'excellence afin que la France joue son rôle pour que l'Union européenne atteigne l'objectif fixé à Lisbonne.

Le développement de la recherche fondamentale d'excellence repose sur la formation de plus de scientifique et ceci à des niveaux élevés. Dans le même temps, comme le montrent les données issues de l'OCDE¹³, la DEPP ou bien celles des enquêtes Génération du Céreq, on observe une décroissance de l'orientation vers la filière scientifique au profit de la filière santé. L'intérêt des jeunes pour les carrières en rapport avec les sciences diminue avec comme corollaire un déclin de la capacité d'innovation ainsi que de la qualité des recherches. L'enjeu de la réussite est économique : les pays riches devenant de moins en moins concurrentiels en matière de production manufacturière, le but est de concentrer les efforts sur deux étapes du *process* industriel qui créent le plus de valeur ajoutée (la conception et la commercialisation)¹⁴. Cette évolution doit être rattachée à l'objectif affiché de libre circulation des personnes et des biens sur l'espace européen communautaire mais aussi à la volonté d'élever le niveau de formation dans cette perspective d'économie de la connaissance.

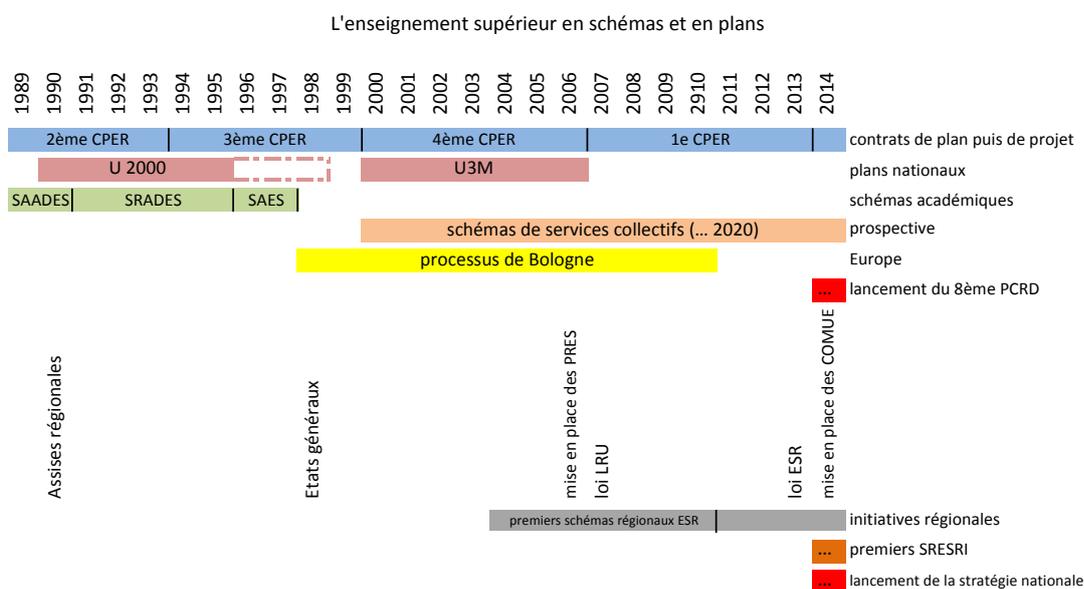
¹³ OCDE Evolution de l'intérêt des jeunes pour les études scientifiques et technologiques ; mai 2006.

¹⁴ E. Davidenkoff, S. Kahn, *Les universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Paris, Hachette Littératures, col. Essai, p. 18 et sv., 2006.

Basse Normandie	Haute Normandie	Aquitaine	Pays de Loire
Ambition 2 - Soutenir l'excellence de la recherche académique et l'émergence de nouveaux projets orientés vers les besoins de la société	Ambition 1 - Des campus d'excellence (grands réseaux de recherche, accueil d'étudiants et de chercheurs à fort potentiel, visibilité nationale et internationale de la recherche, partenariat renforcé avec les grands organismes de recherche)	Ambition 1 - Accompagner le développement et la structuration des domaines scientifiques	Ambition 2 - Investissements structurants - renouvellement de la recherche – recherche formation innovation Ambition 3 - Accueillir de nouveaux talents - Une stratégie régionale Master Doctorat tournée vers l'attractivité et le rayonnement du territoire - Appuyer l'internationalisation de l'ESRI

3. UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE DES SYSTÈMES TERRITORIAUX D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR RECHERCHE ET INNOVATION ?

Le gouvernement par schéma n'a rien d'innovateur. L'élaboration de documents définissant les orientations fondamentales de l'intervention publique est étroitement liée aux politiques sectorielles d'aménagement du territoire élaborées par l'Etat dans les années soixante. Les plans académiques réalisés sous l'autorité des Recteurs ont perduré bien après les lois de décentralisation. Mais la transformation de l'action publique induite par les lois de 1982 a donné place à une participation élargie d'acteurs et à la mobilisation de ressources nouvelles de manière coordonnée autour de projets territoriaux. C'est bien dans cette perspective que se construisent les nouveaux schémas régionaux. Contrairement aux contrats, ces schémas n'ont pas de portée normative. Ils constituent des outils intermédiaires pour nourrir la réflexion stratégique et la co-construction des contrats de plan Etat-Région 2014-2020 et des contrats d'établissement.



3.1. Un travail politique d'organisation des territoires de l'économie de la connaissance

L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation sont l'une des cinq thématiques retenues pour la préparation des futurs contrats de plan Etat-Région. Elle constitue un des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation (une croissance intelligente et compétitive), productrice d'emplois durables favorisant la cohésion sociale et territoriale. Dans ce contexte les schémas régionaux offrent un espace de médiation pour trouver des compromis entre la pluralité des acteurs sectoriels et territoriaux, ainsi qu'une remédiation à un déficit d'organisation. Sans doute faut-il souligner ici que la montée en puissance des Régions accompagne un effacement des services rectoraux pour penser les développements académiques. On peut d'ailleurs s'interroger sur le caractère normalisé et routinier de la démarche : concertation et consultation d'un large panel d'acteurs, recours à des cabinets de consultants, diagnostic partagé, hiérarchisation des objectifs et des actions, indicateurs d'évaluation. Aussi peut-on voir dans ces schémas une forme de production d'un cadre (normatif) délocalisé pour coordonner et distribuer des ressources, l'arbitrage financier se faisant *in fine* à la signature des contrats de plan.

A ce stade de la réflexion, plusieurs questions restent en suspens. L'inscription des schémas dans un cadre légal est indissociable de la signature des futurs contrats de sites métropolitains et de la volonté des villes moyennes de ne pas rester en dehors du mouvement. Il n'est pas assuré que l'ajustement en amont suffise à stabiliser les scènes de la négociation à un niveau local. La définition d'intérêts communs est un exercice difficile. La construction d'une gouvernance régionale est à la fois la solution et le problème. La solution car, en désignant un chef de file, le législateur rend possible une coordination au plus près des intérêts des territoires régionaux et infra-régionaux. Et cette coordination est nécessaire pour faire émerger de la cohérence et dépasser des intérêts contradictoires et/ou concurrentiels. Elle est également le problème car elle touche à la capacité de mobilisation des collectivités régionales. Comme le souligne D. Filâtre (2012), convoquer les acteurs d'un territoire ne va pas de soi. La construction d'une communauté pertinente d'action collective, comme le sous-tend l'élaboration des schémas régionaux, est un « défi ». Leur légitimité à définir les orientations stratégiques d'une politique qui relève de la compétence de l'Etat les place dans une position d'intermédiation. Tout l'enjeu réside dans leur capacité réelle à infléchir le cadre national. Or on a vu, lors de la mise en place des PRES et des IDEX (et plus récemment des COMUE), que l'Etat et les établissements universitaires et de recherche restent maîtres du jeu.

3.2. Un contexte incertain

Cette capacité de gouvernance régionale, si elle paraît établie, est néanmoins fragile. Alors que les Régions s'imposent comme chefs de file pour penser les stratégies territoriales de formation, de recherche et d'innovation, les évolutions en cours risquent de jeter le trouble sur leur position et leur stratégie.

Le premier changement est bien sûr celui de la nouvelle carte politico-administrative qui se dessine avec la réduction du nombre de régions et l'instauration de nouvelles compétences métropolitaines. Concernant les fusions régionales, elles affectent autant les stratégies de développement des collectivités territoriales que les services déconcentrés de l'Etat. Alors que les schémas régionaux sont soit déjà signés, soit en cours d'élaboration, comment s'équilibreront les forces en présence ? On pense bien sûr aux poids des « petites » régions scientifiques comme Poitou-Charentes et Limousin dont la fusion est annoncée avec Aquitaine. Mais toutes les situations ne sont pas problématiques. En témoignent les rapprochements anticipés des deux Normandie. Reste que ces fusions risquent de modifier de manière subtile les hiérarchies universitaires. Qu'en sera-t-il des régions qui, comme Pays de la Loire, voient leur périmètre géographique inchangé ? Enfin, quel sera l'impact de ces regroupements sur les périmètres géographiques des académies ? A ce stade de la réforme, aucun élément ne permet de dire si l'on va vers un maintien des trente rectorats actuels ou leur réduction, même si la première option reste envisagée. On comprend bien que la réforme régionale obligera les

différents acteurs à repenser leurs stratégies de développement. Cela n'ira pas sans heurts mais cela peut également constituer une formidable opportunité pour élargir leur périmètre d'action.

La deuxième évolution tient au processus de regroupement des établissements d'enseignement supérieur. Dans la logique des précédents pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les regroupements prévus par la loi de juillet 2013 (fusion, association, communauté d'université) télescopent la réforme territoriale de deux manières. D'une part, les regroupements des établissements sur un même site renforcent une vision métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. La majorité des regroupements, même s'ils se veulent académiques (exemple de l'Aquitaine dont la COMUE regroupe des universités bordelaises et l'université paloise), concerne avant tout les sièges d'établissements. Là encore, quel sera le poids des universités de Poitiers, de La Rochelle et de Limoges (toutes trois universités pluridisciplinaires) face aux puissantes universités bordelaises ? Comment s'opéreront les arbitrages académiques et politiques ? D'autre part, la redéfinition des espaces régionaux vient contrarier des rapprochements en cours. C'est là encore le cas des démarches engagées par les universités picto-charentaises, limousines et Centre qui se trouvent aujourd'hui en suspens. On comprend bien la réticence du président de l'université de Poitiers à opérer un rapprochement avec la région Centre alors que la réforme territoriale pousse vers Bordeaux. On peut également penser que le rapprochement des universités ligériennes et bretonnes se trouve contrarié du fait du maintien des périmètres régionaux actuels. Autant d'incertitudes qui peuvent peser sur les trajectoires des différents établissements.

Ces quelques exemples montrent que le travail politique d'organisation des territoires scientifiques est loin d'être achevé. Régions et universités sont appelées à de nouveaux apprentissages. Les réformes en cours reposent la question de la construction d'une capacité collective de gouvernance de la carte universitaire et de recherche. L'établissement de coopérations stables passe par des processus longs pour créer des normes et un langage communs et la distribution d'incitations individualisées. C'est ce que nous ont appris les travaux de C. Stone à propos de la gouvernance urbaine. Il faudra encore du temps pour qu'une véritable gouvernance régionale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation se mette en place.

CONCLUSION

Les Régions ont contribué à structurer les échanges entre les collectivités territoriales, les services de l'Etat et la communauté académique et ce bien avant l'obligation des schémas. Les dynamiques qu'elles ont contribué à engager ont soutenu l'émergence de systèmes territoriaux d'enseignement supérieur et de recherche différenciés. Ces dynamiques n'ont pas pour autant effacé le rôle de l'administration centrale qui, bien qu'ayant accompagné cette régionalisation des politiques d'enseignement supérieur et recherche, cherche aujourd'hui à en limiter les effets. La position de chef de file des Régions en fait des acteurs médians, à l'interface de politiques locales et nationales. Cela marque non seulement la reconnaissance de leur capacité à structurer une organisation collective d'action publique mais aussi l'aboutissement de l'euphorie de l'européanisation des politiques publiques en quête de territoires intermédiaires pour plus d'efficacité et de justice sociale. Il est par ailleurs difficile d'imaginer l'impact des évolutions en cours sur la future carte scientifique. Les fusions annoncées et la métropolisation renforcée risquent de rebattre les cartes en introduisant de nouveaux jeux d'alliance et de concurrence. Se posera alors la question de la capacité des Régions à maintenir des dynamiques collectives sur leur territoire.

BIBLIOGRAPHIE

- Aust J., Gardon S. (2012), « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur », (1987-2010), dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 33-45.
- Crespy C. (2012), « L'implication des collectivités locales dans la recherche : genèse, tendances et enjeux », dans Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 47-58.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Revue Esprit*, Des sociétés ingouvernables ?, novembre.
- Filâtre D. (2012), « Territorialité universitaire et construction politique : une exigence renouvelée », dans M. Mespoulet (dir), *Université et Territoires*, Presses Universitaires de Rennes.
- Krugman P. et Venables A. (1995) « Globalization and the Inequality of Nations », *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 110(4), pp. 857-80, November.
- Maillat D. (1996), « Du district industriel au milieu innovateur : contribution à une analyse des organisations productives territorialisées », *Working paper, IREER*.
- Pasquier R., Lemouzy L. (2013), « Métropoles & Régions : quelles règles du jeu ? », *Pouvoirs Locaux* n° 96.
- Porter M. (1986), *L'avantage concurrentiel*, Paris, InterEditions.
- Soldano C., Filâtre D. (2012), « Les systèmes régionaux de l'enseignement supérieur en France : disparités et inégalités territoriales », dans M. Benninghoff, F. Fassa, J.-P. Leresche (dir), *Inégalités sociales et enseignement supérieur*, Edition de Boeck, collection Perspectives en éducation et formation.
- Stone, C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone, C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1.