



HAL
open science

**Territoire(s) et Comue : quelle compatibilité ?
Evolutions des politiques d'aménagement du territoire
et des politiques de l'Enseignement Supérieur et de
Recherche de 1980 à 2017**

Yves Jean

► **To cite this version:**

Yves Jean. Territoire(s) et Comue : quelle compatibilité ? Evolutions des politiques d'aménagement du territoire et des politiques de l'Enseignement Supérieur et de Recherche de 1980 à 2017. Les regroupements dans l'enseignement supérieur et la recherche, Nov 2017, Poitiers, France. hal-01697427

HAL Id: hal-01697427

<https://univ-poitiers.hal.science/hal-01697427>

Submitted on 1 Feb 2018

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.

Territoire(s) et Comue : quelle compatibilité ?

Evolutions des politiques d'aménagement du territoire et des politiques de l'Enseignement Supérieur et de Recherche de 1980 à 2017

Yves JEAN, Professeur de géographie, Président de l'Université de Poitiers

Mon propos va s'inscrire dans la suite des propos du professeur Eric PECHILLON; j'ai essayé de regarder comment avaient évolué les politiques d'Enseignement Supérieur et de Recherche (ESR) depuis le début des 1980 en parallèle avec les politiques d'aménagement du territoire. Avec une chronologie que l'on pourra discuter, je repère trois principales phases du début des années 1980 à aujourd'hui.

I.1985-1991 : les lois de décentralisation et une période de massification

Les lois de décentralisation s'inscrivent dans un contexte de crise de l'Etat central, crise de légitimité et d'efficacité. Dans tous les pays de l'OCDE, au début des 80, l'interventionnisme croissant de l'Etat central est contesté face à l'échec pour résoudre la crise économique et pour réduire les inégalités sociales, économiques et culturelles. Un nouveau modèle explicatif se met en place selon un processus de décentralisation du pouvoir central vers les échelons infra-nationaux. Cette crise d'efficacité se double d'une crise de légitimité avec une remise en cause de l'interventionnisme de l'Etat central et du taux perçu comme trop élevé des prélèvements obligatoires sur les ménages et sur les entreprises.

La réforme de la décentralisation s'inscrit dans un contexte dominé par l'idéologie libérale qui influe sur la conception des politiques publiques. Le chef d'entreprise devient central, il est valorisé, il devient un modèle et ce modèle explicatif va s'emparer de l'ensemble de la société, y compris la sphère publique, tout particulièrement à l'échelle des élections municipales. Deux courants de pensée coexistent, d'une part, un courant libéral, dominant, qui survalorise l'entreprise, l'entrepreneur et le maire chef d'entreprise, ce courant insiste sur l'importance de la notion de projet – de ville, de territoire, éducatif local, d'établissement....-, le territoire comme l'individu doivent être « motivés », réactifs », « autonomes », responsables ». D'autre part, un courant se développe, en particulier dans les zones périphériques du développement, dans les espaces ruraux de faibles densités ou dans les quartiers urbains défavorisés, courant qui prône la solidarité, la coopération entre les acteurs publics et privés, entre les territoires ainsi que la démocratie participative des citoyens. Les lois de 1982-1985 légitiment et légalisent des interventions économiques exercées depuis les années soixante-dix par certaines régions, des départements et des communes. La décentralisation a créé un nouveau cadre réglementaire favorisant un nouveau contexte politique et administratif. La décentralisation a eu comme effet de faire passer la France d'un système d'administration locale à un système de gouvernement local. Cette nouvelle configuration complexifie l'analyse par la multiplication des systèmes d'actions des collectivités locales, tant à l'échelle régionale que départementale voire communale.

Avec un décalage de 20 ans, le même processus est à l'oeuvre concernant le fonctionnement des universités : autonomie des établissements, attentes nouvelles concernant les présidents d'universités qui deviennent des acteurs majeurs du développement territorial et de la scène locale. Un double discours existe entre l'autonomie renforcée, l'attribution de fonds très importants pour les universités dites d'excellence ce qui favorise la concurrence au détriment de dotations attribuées à toutes les universités afin de favoriser une logique de coopération.

Cette première phase concernant l'ESR est caractérisée par un objectif ambitieux : permettre à 80% d'une classe d'âge d'obtenir le baccalauréat. Au cours de cette période,

l'Etat ouvre les antennes dans les universités dans le cadre du plan Université 2000 avec des investissements très forts de l'Etat.

II. 1992-2010 : révolution silencieuse de l'intercommunalité urbaine et le développement territorial des universités

La seconde étape des lois de décentralisation commence au début de la décennie 1990 avec la loi Joxe-Marchand de 1992, loi ATR (Administration Territoriale de la République) qui marque le développement de l'intercommunalité rurale jusqu'à la réforme de juillet 1999, la loi Chevènement favorisant le développement de l'intercommunalité urbaine. On voit l'ancien tryptique commune-département-Etat s'effacer au profit du tryptique Intercommunalité-Région-Union Européenne avec des tensions entre les deux tryptiques.

Du côté de l'Université, nous assistons à une explosion de la présence des universités avec la création d'Universités nouvelles telles que les universités de Cergy-Pontoise, Artois, Bretagne-Sud, La Rochelle, Saint-Quentin en Yvelines, université du littoral etc... 196 départements d'IUT sont créés à cette période et 24 IUT de plein exercice¹, ce qui explique le lobby très fort des directeurs d'IUT et la difficulté de réformer la place des IUT dans les universités ; ce lobby intervient dès que l'on veut modifier cette structure qui fait partie de l'Université.

La notion de territoire est totalement oubliée au cours des années 1950-1980 et réapparaît, de façon paradoxale, alors que la mondialisation financière se développe. Le territoire est convoqué au fur et à mesure que la mondialisation se développe. La mondialisation et les liens entre les lieux (et non les territoires) et l'espace mondial bouleverse l'emboîtement des échelles. Les territoires articulent une proximité géographique qui est de moins en moins source de développement et la proximité organisationnelle, avec des réseaux formels, informels et institutionnels qui dépassent les frontières administratives. Ces réseaux sont à l'origine de valeur ajoutée dans les territoires, articulation nouvelle entre la proximité géographique et organisationnelle qui concerne également le fonctionnement et le développement des universités.

Cette période voit se développer de nombreuses tensions liées à la concurrence croissante entre les territoires universitaires car le nombre d'étudiants se stabilise. Par ailleurs, au cours de cette décennie, chaque territoire souhaite que l'université favorise le développement économique ce qui n'est pas très bien accepté par les universitaires, globalement réticents à cette nouvelle mission. La loi Voynet du 25 juin 1999, loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) met en place des schémas de services collectifs enseignement supérieur et recherche qui vont commencer à mobiliser la notion de lieux centraux afin de justifier la fin de l'organisation spatiale dispersée des universités au bénéfice des métropoles.

III. 2005-2010 : Passage d'une république territoriale paysanne à une république métropolitaine : le territoire pose problème pour l'organisation spatiale des universités

« Depuis une quinzaine d'années, la représentation rurale de la France est en partie remplacée par le discours valorisant les métropoles, discours qui occulte les autres enjeux d'aménagement et gomme la diversité du fait urbain. Ce discours réhabilite enfin le rôle essentiel joué par la ville et plus particulièrement la métropole. 14 métropoles et grandes agglomérations réalisent plus de la moitié du PIB français, rassemblent 43% de l'emploi et déposent 70% des brevets avec seulement 39% de la population¹. Les nouvelles formes de la métropolisation favorisent les territoires à fort capital humain, ceux qui associent la

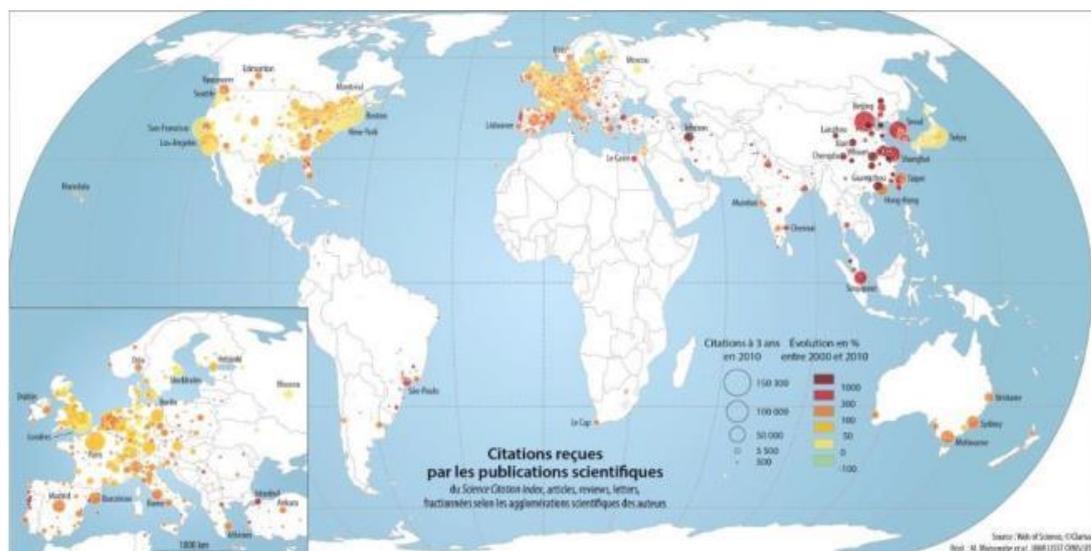
¹

« Quelle France dans dix ans ? », France Stratégie, juillet 2014

recherche fondamentale, la formation supérieure et le transfert technologique avec les groupes industriels et les PME, source incontestée d'innovations et de valeur ajoutée. Cependant, la répartition inégale des métropoles dans les régions, la faible articulation entre le développement métropolitain et l'environnement régional, le développement inégal des métropoles doit conduire à analyser plus finement ce processus sans le présenter comme seul modèle vertueux de développement. Ainsi, si la croissance des très grandes villes est particulièrement forte entre 1999 et 2008, surtout pour les grandes aires urbaines de l'Ouest et du Sud-Ouest, les aires urbaines de Marseille et Paris n'augmentent qu'au rythme de la croissance de la population nationale²».

Nous assistons à un tournant lors cette troisième période avec la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles) du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe du 7 août 2015 qui confortent le rôle déterminant des métropoles avec une obligation de fusion des intercommunalités et la création de communautés urbaines qui deviennent de plus en plus importantes. Par ailleurs, la réforme impulsée par le Président Hollande sur le redécoupage régionale avec le passage de 22 à 13 régions s'inscrit dans cette logique de réorganisation des politiques d'aménagement du territoire autour des métropoles.

Par ailleurs, une récente étude montre que les grandes métropoles mondiales perdent de leur prépondérance dans la production d'articles scientifiques. Faisons attention donc à ce modèle car il y a eu depuis les années 1980 une série de modèles qui étaient soi-disant vertueux, des technopoles au développement local, le « *small is beautiful* » alors qu'aujourd'hui ce serait le développement métropolitain qui serait la source de toutes les réussites alors que les dynamiques territoriales sont bien plus complexes que cela et il me semble que les responsables nationaux oublient cette diversité territoriale.



Évolution de la répartition des citations reçues par les publications parues entre 2000 et 2010.

On observe une déconcentration géographique des citations avec une croissance très forte du nombre de citations reçues par les villes des pays dits « émergents » : Iran, Chine (en rouge très foncé).

© Marion Maisonobe et al. à partir de données de Clarivate Analytics et d'un fond de carte Natural Earth

2005-2017 : le territoire pose problème pour les universités

² Yves Jean, 2017, colloque national « Nouvelles régions : la grande transformation », communication « De la République territoriale paysanne aux métropoles : les politiques d'aménagement du territoire n'appréhendent pas la diversité et l'inégalité des dynamiques territoriales », Poitiers, 11 avril

Concernant les universités, à partir de 2005, le territoire pose problème car tous les responsables politiques, quelque soit leur sensibilité politique, sont obsédés par les classements internationaux ce qui se traduit par un discours qui valorise la compétition, la concurrence entre établissements, l'excellence, la taille et l'optimisation qui seraient sources de vertus. On assiste à une tension entre les finalités de l'Université qui consistent à assurer la réussite du plus grand nombre, à répondre aux besoins du marché du travail, à former de citoyens capables de penser et d'agir dans des situations complexes et cette excellence, cette optimisation, cette taille maximum qui permettrait l'excellence internationale ; ce qui n'est pas démontré. Christine MUSSELIN souligne à juste titre qu'il y a une contradiction à vouloir promouvoir en même temps deux mouvements de transformation, d'une part la compétition internationale et d'autre part, la coopération territoriale avec la mise en place de Communautés d'universités et d'Etablissements (COMUE)³.

La loi LRU d'août 2007 change incontestablement le rôle de l'exécutif dans les universités. C'est un transfert de compétences majeur et le président d'université après et avant la loi LRU a des missions différentes ; la simple gestion de la masse salariale a des conséquences majeures sur la budget des universités qui est multiplié par cinq et sur la gestion des personnels. Cette loi incite les universités à développer des projets pour contractualiser avec l'Etat, à développer des stratégies immobilières et à être acteur du développement économique territorial. Cette loi correspond aux lois de décentralisation du début des années 1980 pour les collectivités territoriales avec un transfert important de compétences de l'Etat central vers les universités mais également avec les mêmes conséquences, soit un transfert de compétences qui ne sera compensé qu'au début puis l'Etat se désengagera année après année (ainsi le glissement vieillesse technicité ne sera compensé que une année sur quatre ou cinq ce qui pour une université comme Poitiers représente de 800 000 à 1,2 million d'euros selon les années).

La loi Fioraso de juillet 2013 oblige, quant à elle, les universités à créer des associations, des Comue ou des fusions d'universités, la Comue étant souvent pensée comme un préalable à la fusion d'universités ce qui dans un pays comme la France est une absurdité évidente quand on regarde l'organisation territoriale des universités. La loi Fioraso poursuit un objectif qui est de mieux positionner les universités dans les classements internationaux et de réduire le nombre d'interlocuteurs du MESR. On a quelques exemples concrets de circulaires qui n'arrivent qu'aux présidents des Comue et plus aux présidents des universités afin de réduire à une vingtaine les acteurs avec lesquels le Ministère discuterait. Cette loi correspond à la loi Chevènement de juillet 1999 qui avait favorisé l'explosion de l'intercommunalité urbaine et le transfert de compétences des communes aux communautés urbaines, d'agglomérations ou de communes.

L'Etat développe des politiques qui varient selon les gouvernements puisque nous assistons à des tensions, voire une contradiction, entre la politique énoncée par le Ministère et la prochaine loi proposée par Frédérique VIDAL alors qu'elle a déclaré, quinze jours après sa nomination en tant que ministre, à la CPU qu'elle ne marquerait pas son passage avec une nouvelle loi portant son nom ; il va y avoir une nouvelle loi dont la finalité essentielle est le rôle essentiel de la formation, la réussite de tous les étudiants, un objectif partagé par les universitaires (la réussite étudiante et l'insertion professionnelle des étudiants) et puis très concrètement ce qu'induit le Grand Emprunt national depuis 2010. En effet, depuis bientôt dix ans, l'Etat privilégie les « investissements d'avenir ou d'excellence », ces termes qui entraînent de la concurrence entre les universités, entre les laboratoires, au sein des laboratoires entre les universitaires : Campus d'excellence, laboratoires d'excellence,

³ Christine Musselin, La grande course des universités, Presses de Sciences Po, Hors collection, mars

équipements d'excellence, initiatives d'excellence, ce terme qui est galvaudé et mérite mieux que cela.

Concrètement, l'étude du projet de budget dans la Loi de Finances pour 2018, pour l'ESR, 120 millions sont prévus pour accueillir 40 000 nouveaux étudiants soit 3 000 euros par étudiant alors que le coût, selon le Ministère de l'Enseignement Supérieur d'un étudiant est de 11 600 euros, il y a une érosion du soutien à l'étudiant d'année en année par l'Etat et parallèlement à cela, 150 millions seront attribués pour 17 projets Nouveaux cursus sur 66 dossiers, donc une logique d'appels à projets au détriment des besoins de tous les établissements; 29 EUR (Ecoles Universitaires de Recherche) sur 195 dossiers avec 216 millions d'euros: ainsi 360 millions d'euros sont attribués en 2017 pour une dizaine d'établissements essentiellement localisés dans les métropoles, les mêmes depuis dix ans et seulement 120 millions pour l'ensemble des 70 universités pour accueillir 40 000 étudiants. En 2018, 700 millions seront consacrés au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA) sur cette logique dite d'excellence soit plus d'un milliard en deux ans pour quelques établissements et 500 millions en cinq ans pour favoriser la réussite étudiante !

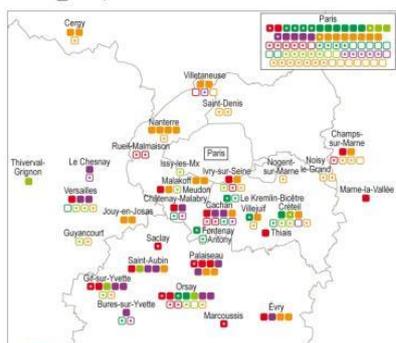
Les choix financiers sont révélateurs de la contradiction qui existe entre deux orientations : des universités, celle au service de tous les étudiants et tous les établissements et celle des financements au service de quelques-uns. Une contradiction entre la carte des regroupements universitaires, des logiques de coopération et d'alliance sur lesquels nous allons échanger lors de ce colloque et la carte des premiers investissements d'avenir avec la forte concentration métropolitaine. Est-ce que les choses ont changé depuis ?



Localisation de sites concernés par les laboratoires d'excellence du programme des Investissements d'avenir (1ère et 2ème vagues d'appel à projets)

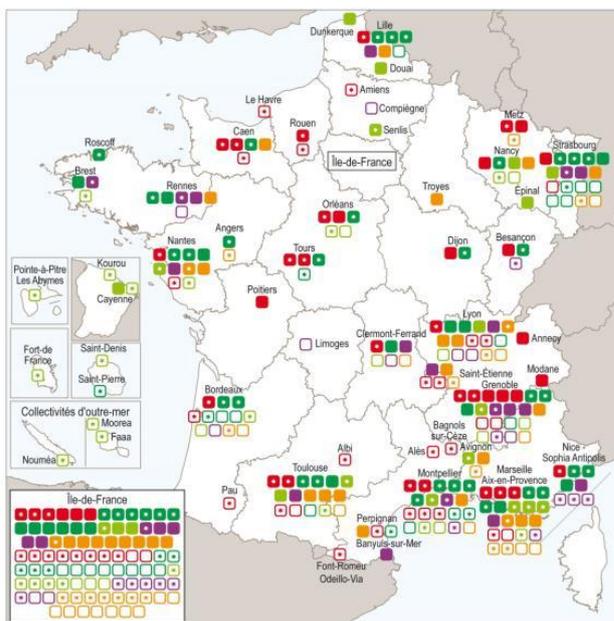
Secteurs des projets

- Vague 2
- Vague 1
- Sciences de la Matière et de l'Énergie
- Sciences de la Vie et de la Santé
- Sciences du système Terre-Ecologie-Environnement
- Sciences du Numérique et Mathématiques
- Sciences Humaines et Sociales
- Projets en réseau

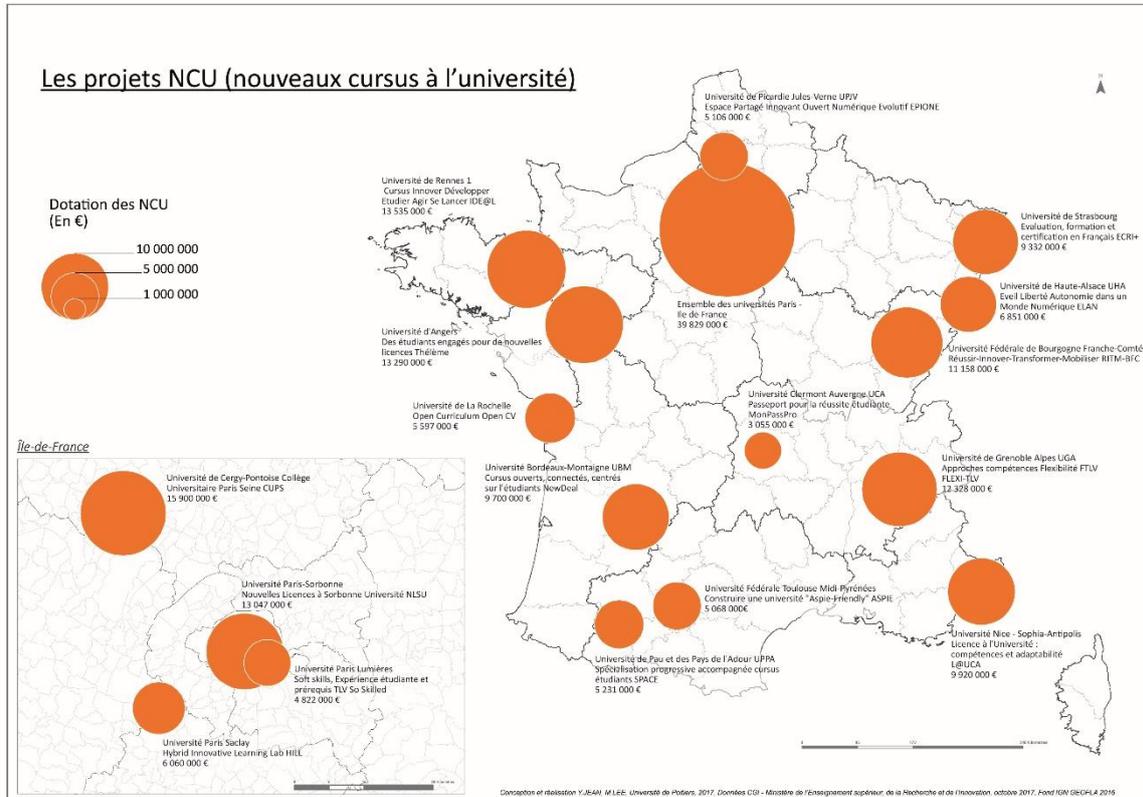


Source : MESR - CGI
Réalisation : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Investissements d'avenir Laboratoires d'excellence vagues 1 et 2



mars 2011 et février 2012



Il existe une contradiction à promouvoir deux mutations en même temps : la compétition, la concurrence pour être éligible aux différents PIA 1, 2 et 3, NCU et UER et la volonté affichée par le MERIS de dire qu'il faut développer des coopérations territoriales, des alliances pour accueillir le plus grand nombre et réussir la démocratisation. Les outils pour favoriser la coopération à des échelles différentes avec l'ANR, les programmes européens H2020, les cotutelles de thèse. Il y a d'autres moyens que la fusion ou les Comue.

Permettez moi de conclure par quelques interrogations pour alimenter les échanges lors de notre colloque ; une première interrogation avec une citation de mon collègue Président de l'Université de Bordeaux. Le président de la région Alain Rousset souhaite que les universités de Poitiers et de Limoges rejoignent la Comue Aquitaine. De son côté, Emmanuel Tunon de Lura, président de l'université de Bordeaux explique qu'il ne voit « aucun avenir à cette Comue ni à aucune Comue »⁴, ce qui rejoint les positions des universités de Poitiers et de Limoges qui ne souhaitent pas rejoindre la Comue Aquitaine. Cette citation pose la question de la nécessité d'avoir un équilibre et une confiance entre les établissements et non une méta-structure qui gomme les marques et l'identité de chaque établissement. Parmi les questions qui nous sont posées j'en relèverai trois : comment articuler la dimension internationale et la dimension territoriale ? Comment favoriser des coopérations entre universités en respectant les trajectoires individuelles ? Comment une Comue peut apporter une véritable valeur ajoutée et ne pas être une superstructure inefficace avec des emplois et qui sert surtout à réduire le nombre d'interlocuteurs vis-à-vis du ministère ? Enfin, la question de la démocratie est commune aux intercommunalités et aux regroupements universitaires et notamment les Comue ; on a le même problème avec l'appropriation par une communauté des lieux de coopération mis en place.

ⁱ Yoann Morin, 2016, thèse de doctorat de l'université de Grenoble Alpes, sciences du territoire, « L'Université en ses territoires : l'Enseignement Supérieur et la Recherche comme opérateur territorial ».

Voir également : Mespoulet M. (dir.), « Universités et territoires », Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, 202p.

⁴ . Quelques semaines après le colloque, le 16 décembre 2017, l'Université de Bordeaux a annoncé son souhait de quitter la Comue Aquitaine (Ndlr).