

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales

La signature des contrats de Plan Etat-Région 2000-2006 et le début de la mise en place du Plan Université du III^{ème} millénaire (plan U3M), qui se traduit par un engagement important de 50 Milliards de Francs de l'Etat et des collectivités territoriales, la publication du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur est l'occasion de s'interroger sur les raisons et les effets de cet effort des collectivités territoriales. Les débats en cours sur la décentralisation, le projet de loi sur la modernisation universitaire impliquent aussi de réfléchir aux évolutions possibles des rôles respectifs des différents acteurs (Etat, collectivités territoriales, établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes).

1) L'INTERVENTION ACCRUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'intervention des collectivités territoriales a connu une profonde évolution depuis une vingtaine d'années. Les changements ont à la fois concerné le volume de l'effort des collectivités territoriales, la nature des collectivités engagées et la typologie des actions soutenues.

Si l'on analyse en effet, à travers le compte de l'Education Nationale, la part des différents financeurs en matière d'enseignement supérieur, l'augmentation de la contribution des collectivités territoriales est manifeste : elle a été multipliée par 4 en 20 ans ; mais si sa part dans le financement de la dépense d'enseignement supérieur a été quadruplée, elle n'atteint cependant que 5,5 % de la dépense totale. La part des collectivités territoriales dans les dépenses de recherche est du même ordre. Cette part est bien évidemment supérieure pour les dépenses d'investissement, qu'il s'agisse de constructions universitaires ou de laboratoires de recherche.

Rappelons qu'il s'agit de l'ensemble des formations d'enseignement supérieur, aussi bien universités et écoles d'ingénieurs que sections de techniciens supérieurs (STS) et classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), les deux dernières catégories se déroulant dans les lycées et relevant partiellement depuis les lois de décentralisation de la compétence des régions, dans le cadre notamment des schémas prévisionnels des formations.

Un second aspect de cette évolution, nettement perceptible lorsqu'on analyse en détail les quatre générations de contrat de plan, est celui du type de collectivités territoriales concernées. Tout naturellement, s'agissant de contrats de plan Etat Région, les régions ont été en première ligne. Elles ont vu dans le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire un moyen à la fois de contribution au développement économique régional et d'affirmation de leur rôle. Ce sont ensuite, à partir du milieu des années 1980, les départements et les villes moyennes, en particulier lorsqu'ils n'avaient pas d'implantations universitaires. Le plan université 2000 a marqué l'entrée en lice des départements les plus peuplés et des grandes villes à l'exception notable de Paris. Enfin, le plan U3M comporte un engagement significatif à la fois de la région Ile de France et de la ville de Paris. La signature, après adoption à l'unanimité par le Conseil de Paris, le 25 octobre 2000 d'une convention avec l'Etat sur le développement de l'enseignement supérieur est tout à fait significative. Au bout du compte, sur 20 ans, l'ensemble des collectivités territoriales aura manifesté son intérêt pour l'enseignement supérieur même si la région demeure prépondérante.

Dernier volet de l'évolution, enfin, celui du type d'actions soutenues.

Le premier contrat de plan (1984-1988) s'est surtout intéressé au soutien de la recherche universitaire dans les secteurs jugés d'avenir (biotechnologies, matériaux, filière électronique) et au développement des filières technologiques (ingénieurs et IUT) ; les filières universitaires plus classiques ont été peu soutenues. C'est à partir de 1986 qu'a également commencé, par les villes et les conseils généraux, le soutien à la création d'antennes universitaires, appelées aussi parfois délocalisations. Il s'intéresse également fortement au transfert de technologie, qui impliquent les filières technologiques des universités et même les STS.

Le second contrat de plan (1989-1993) correspond au cœur d'Université 2000. Il se caractérise par l'accroissement sur tout le territoire des capacités d'accueil pour faire face à l'augmentation rapide du nombre d'étudiants, le développement des IUT, notamment dans les villes moyennes et la création des universités nouvelles en région parisienne, en Nord-Pas-de-Calais et en Poitou-Charente. Ces objectifs sont poursuivis par le 3^{ème} contrat de plan (1994-1999). C'est dans cette même période que se met en place le plan de renforcement de la recherche en région, politique intelligente qui vise à accroître les effectifs de pôle d'excellence, ces régionaux, plutôt que de transférer le siège d'un organisme.

La quatrième génération de contrats de plan (2000-2006) accorde une part importante à la recherche universitaire en liaison avec les grands organismes, aux bibliothèques, au logement étudiant (construction et réhabilitation). Elle couvre les sciences humaines et sociales (constructions de locaux, maisons de sciences de l'homme.) Elle prend en compte, pour la première fois, les insuffisances du patrimoine immobilier en Ile de France, avec le démarrage de projets de grande ampleur, notamment l'installation de l'Université Paris VII et du Pôle Langues et Civilisations sur la ZAC Paris Rive Gauche (Tolbiac), et de nombreux regroupements et restructurations.

Les contrats de plan n'épuisent toutefois pas les formes d'aides à l'enseignement supérieur pratiquées par les collectivités locales, comme par exemple l'octroi de bourses permettant à des étudiants de faire une thèse ou d'effectuer un semestre d'études à l'étranger, ou à des chercheurs étrangers de haut niveau d'être accueillis en France. On peut remarquer que la connaissance des actions des collectivités locales hors CPER, en matière d'enseignement et de recherche, est mal connue.

2) LES RAISONS D'UN PLUS FORT ENGAGEMENT REGIONAL ET LOCAL

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les collectivités territoriales ont dans l'ensemble accepté de s'engager alors que, à l'exception des STS et des CPGE pour les régions, ce domaine n'avait pas été inclus dans leurs compétences.

Cet engagement n'est pas nouveau. Beaucoup de villes, dans les années 1960-1970, ont cédé des terrains pour permettre l'installation des universités créées à cette période. Et le Recteur de l'académie de Paris, René BLANCHET, rappelait que pour l'édification de la nouvelle Sorbonne, à l'époque de Jules Ferry, l'Etat avait conclu avec la ville de Paris un contrat au terme duquel la municipalité apportait non seulement les terrains acquis par Haussmann mais aussi la moitié du prix de la construction, soit 33 Millions de Francs de l'époque.

Il y a tout d'abord aujourd'hui la prise de conscience progressive que l'enseignement supérieur, et la recherche qui lui est souvent liée, sont un facteur de développement économique régional ou local. Ce sentiment date du début des années 1980 d'abord en corollaire des assises de la recherche, ensuite sous l'effet des difficultés économiques locales. L'implantation de filières d'enseignement technologique ou professionnalisé a souvent fait partie systématiquement des mesures prises en faveur des pôles de conversion (Nord et Lorraine notamment...).

Ainsi très souvent le développement d'un secteur informatique fort en Lorraine autour de l'INRIA, l'implantation d'un centre de l'Ecole Supérieure d'Electricité à Metz date de 1984. Ce type de mesures est d'ailleurs proposée systématiquement par la DATAR à l'occasion des CIADT, qu'il s'agisse des villes touchées par les difficultés des industries de l'armement (Bourges – Roanne – Tarbes – Tulle) ou plus récemment de Moulinex en Basse-Normandie. L'impact réel de ces mesures sur le redressement de la situation économique d'un bassin d'emploi n'est pas évident.

Cette prise de conscience s'est affirmée depuis que l'existence d'un enseignement supérieur de qualité est considérée comme un facteur d'attraction pour l'implantation d'entreprises. Les débats autour des assises de l'innovation et de la loi innovation et recherche ont réaffirmé le rôle de l'enseignement supérieur dans le développement économique et ont créé les instruments (incubateurs, plate-forme technologique) facilitant cet objectif, affiché clairement dans le schéma de services collectifs.

Ce même changement d'attitude se retrouve au niveau infra-régional. Les villes universitaires se sont parfois méfiées des universités, rejetées loin des centres villes, dans des campus peu accessibles. Elles considèrent maintenant que la présence de l'enseignement supérieur est un moyen de revivifier les centres villes, de dynamiser le commerce local. L'enseignement supérieur est donc aujourd'hui un des éléments du développement urbain déterminant, en même temps qu'il est largement pris en compte, par exemple dans les plans de transport collectif en site propre (métro ou tramways) qui incluent la desserte des campus universitaires (Rennes, Lille, Lyon, Strasbourg, Orléans, Toulouse). Il ne faut pas oublier que certaines villes (Aix-en-Provence, Rennes, Montpellier, Besançon, Poitiers) ont une population étudiante avoisinant ou dépassant 20% de la population de l'agglomération.

Une étude récente, menée pour la Caisse des Dépôts par des universitaires strasbourgeois, a montré que l'impact économique de l'université de Strasbourg et de la recherche qui lui est associée représente un poids économique significatif, du fait essentiellement des salaires versés et de la consommation des étudiants. L'étude évalue l'impact direct des universités strasbourgeoises et des organismes de recherche à plus de 11.000 emplois ; La présence des universités est considérée comme un facteur important de localisation par 8 % environ des entreprises du Bas-Rhin. La présidence de PARIS XII a observé que l'université était le 2^{ème} donneur d'ordre dans le Val-de-Marne après le CHU.

L'engagement des régions est lié à leur montée en puissance à partir du début des années 1980, à la création de la région comme collectivité territoriale et à la mise en œuvre de la procédure des contrats de plan prévue par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Cette procédure, avec toutes ses limites, qui vise à mutualiser sur des objectifs communs les efforts de l'Etat et ceux des régions, a incité ces dernières à contribuer à des priorités de l'Etat. Elle a été mieux acceptée, lorsque les ministères étaient séparés, par le

ministère en charge de la recherche, que par celui en charge de l'enseignement supérieur, souvent hostile au rôle de la DATAR.

De toute manière enfin, du fait de la croissance rapide de la démographie étudiante, qui s'est accentuée à partir de la fin des années 80, la pression de la demande étudiante et aussi de la demande sociale était telle qu'il n'y avait pas pour les collectivités locales d'autre choix que de participer. Il est vrai que la décision prise par Claude Allègre, alors conseiller spécial de Lionel Jospin, de doubler le nombre de départements d'IUT, avec une priorité à l'installation dans les villes moyennes, a débloqué la négociation.

3) LES EFFETS DE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

?? une dilution de la carte universitaire, rançon de la démocratisation ?

Quels ont été les effets de ce cofinancement par les collectivités locales ? Globalement, cette participation au développement de l'enseignement supérieur a été bénéfique. L'accroissement considérable des effectifs étudiants de 1988 à 1995 n'aurait pas été supporté par les établissements d'enseignement supérieur sans cet effort conjoint de l'Etat et des collectivités territoriales. On a assisté à un net regain d'intérêt des acteurs économiques et politiques locaux pour l'enseignement supérieur, comme à la renaissance de l'architecture universitaire.

Mais ce résultat, diront certains, a été obtenu au prix d'une trop grande dilution de la carte des implantations d'enseignement supérieur. Il y a maintenant, hors Ile de France, 161 sites accueillant une formation universitaire (université, école d'ingénieurs, IUT, IUFM) et 575 si l'on compte les STS. Aucun point du territoire métropolitain n'est à plus de 150 km d'une ville sièges d'une université. Le nombre de villes accueillant des départements d'IUT a quasiment doublé après université 2000. On a donc très nettement amélioré l'accessibilité géographique à l'enseignement supérieur, même si celui-ci reste encore très concentré. Moins de 10 % des étudiants (tous types de formation confondus) sont inscrits en dehors des sièges d'universités.

Cette dissémination de l'enseignement supérieur a été très critiquée. Elle était néanmoins inévitable dans la mesure où l'accroissement démographique s'accompagnait d'une nécessaire démocratisation de l'accès de nouvelles couches sociales à l'enseignement supérieur. L'existence d'une offre de proximité peut certes induire des comportements captifs. Elle favorise cependant plutôt la poursuite d'études supérieures. Les critiques se sont focalisées sur les antennes universitaires plus que sur les IUT. On rappellera qu'on désigne par antenne universitaire l'implantation hors du siège de l'université de rattachement d'une ou plusieurs formations universitaires conduisant à des diplômes nationaux (hors DUT et titres d'ingénieurs). La situation de ces antennes est variable, leur fréquentation varie de moins de 20 à plus de 2.500 étudiants, mais l'appartenance à une antenne semble plutôt être un facteur de réussite pour le DEUG. L'autre inconvénient des antennes, ou des formations éloignées des grandes métropoles universitaires, est le risque de décrochage en recherche des jeunes enseignants chercheurs qui y sont affectés.

?? une affectation non optimale des financements de l'État ?

La recherche de cofinancements, ajoutée au fait que l'ensemble des chapitres budgétaires consacrés aux constructions universitaires sont contractualisés dans les CPER, a eu sans doute également pour conséquence d'infléchir la répartition, au détriment d'opérations ne correspondant pas forcément aux priorités des contractants territoriaux, et on a pu reprocher à l'Etat de « mettre » aux enchères ses crédits entre les régions. C'est particulièrement vrai pour les grosses opérations de recherche, type SOLEIL pour lesquelles les engagements financiers des régions sont des critères de choix parfois déterminants. La répartition n'a pas été optimale : l'Ile de France n'a pas tout à fait bénéficié de crédits correspondant à ses besoins alors que, dans un souci d'équilibre global des contrats de Plan, l'Etat a dû consentir dans certaines régions des efforts pas toujours nécessaires. Les universités de sciences humaines et sociales, malgré de grands progrès, n'ont pas toujours été favorisées. Les collectivités locales ont préféré bien logiquement financer les constructions neuves que les restructurations et réhabilitations. C'est la contrepartie d'un partenariat fructueux.

?? le partenariat facteur de l'autonomie et de l'identité des universités

L'ouverture des universités vers l'extérieur, le développement des partenariats ont plutôt favorisé l'autonomie des universités. Il est plus facile de développer l'autonomie, lorsqu'on peut échapper à une relation bilatérale avec l'Etat. A contrario, les universités de Paris-Centre, qui n'ont que peu bénéficié du soutien des collectivités locales, ont peut être une identité moins affirmée que celles implantées en région.

On a souvent évoqué le risque d'une ingérence des collectivités locales dans le fonctionnement des universités en contrepartie des financements. Cette crainte ne me paraît pas fondée. Tout au plus peut-on reprocher dans certaines régions aux autorités universitaires d'être à la remorque de querelles ou de rivalités entre villes proches, alors qu'il serait nécessaire de rechercher des complémentarités plutôt que des concurrences. Par ailleurs l'attribution des fonds régionaux peut susciter une concurrence entre universités ou entre universités et organismes de recherche afin de déterminer l'attributaire des fonds. Le CNRS, organisme national a parfois plus de prestige aux yeux des régions que les universités et les régions signent des conventions avec le CNRS qui engagent de fait, au travers des unités mixtes, les universités.

La situation s'est même nettement améliorée depuis le début des contrats de plan. Il est plus difficile maintenant à un universitaire ou à une équipe isolée de pouvoir négocier directement son projet avec les collectivités territoriales, sans que la demande transite par l'université. Les présidents d'université, au moins en province, sont des autorités reconnues par les responsables locaux. Enfin la conjonction des deux politiques contractuelles, celle de l'Etat avec ses établissements et celle de l'Etat avec les Régions, a permis dans de nombreux cas de dégager de vraies priorités et de donner en matière de recherche et de formations professionnelles une identité plus forte à l'université. Les priorités régionales, telles que définies dans les CPER, ont plutôt contribué à renforcer les créneaux d'excellences de l'université en recherche ou pour les filières professionnelles et ont donc contribué à affirmer l'identité de l'université. Elles ont également contribué à l'engagement croissant des universités dans le transfert de technologie. La politique de renforcement des pôles de recherche en région a permis de constituer des pôles d'excellence compétitifs au niveau européen et même mondial, un des exemples les plus intéressants étant l'opération

« Minatech » de Grenoble. Le soutien des régions est plutôt cohérent avec la politique européenne ; telle est par exemple l'opinion du président de l'INRA, Bertrand Hervieu, qui fait de la coopération avec les collectivités locales une des forces de l'INRA.

D'une manière dialectique ; les partenariats avec les collectivités locales ont pu parfois conduire à une certaine dilution de la carte universitaire mais ont plus profondément contribué à une spécialisation des universités, principe conducteur, même en filigrane de du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Globalement donc, cette coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales pour le développement de l'enseignement supérieur a engendré des progrès notables : elle a permis de faire face à l'afflux des étudiants, elle a réconcilié les décideurs politiques et économiques avec l'université, elle a réintroduit l'université au cœur même de la vie urbaine.

Quelles perspectives ?

Avec le rapport Mauroy, puis la seconde étape de la décentralisation, le débat a rebondi sur l'accord de nouvelles compétences aux régions en matière d'enseignement supérieur. LA voie choisie a été celle d'une décentralisation fonctionnelle, c'est à dire avec plus de pouvoirs accordés à l'établissement universitaire lui-même plutôt qu'un transfert aux régions de compétences notamment pour le patrimoine -universitaire D'où le projet de loi, sur l'autonomie puis sur la modernisation universitaire qui a connu malheureusement les vicissitudes que vous savez. Les schémas prévisionnels de formation ont été étendus aux formations professionnelles d'enseignement supérieur jusqu'à BAC+3. Les agglomérations se sont vues reconnaître une compétence en matière de logement étudiant ce qui est bien et va peut être vers une spécialisation des interventions des différents niveaux de collectivité.

L'absence de transfert de pouvoirs nouveaux importants n'implique pas, au contraire, la fin du partenariat qui sera, à mon avis amené à se développer. Or il n'y a pas de structure institutionnelle favorisant le partenariat ou au moins la concertation sur les grands objectifs C'est pourquoi l'idée, qui a fait ses preuves pour les universités nouvelles, avec le cas exemplaire de Cergy d'un Comité d'orientation stratégique ne me paraît pas à rejeter. Il y a une part de fantasmes dans les oppositions à la loi de modernisation universitaire censée vendre l'université aux collectivités locales qui sont déjà des partenaires depuis 20ans. IL est vrai qu'il n'y avait pas besoin de dispositions législatives nouvelles pour le développement de ces relations

Notons enfin que le partenariat avec les collectivités locales ne se passe jamais mieux que lorsque l'Etat assure son rôle de régulateur comme cela a été le cas partiellement pour les plans universités 2000 et U3M. La spécialisation partielle des universités et l'identification de créneaux d'excellences pour chaque université, la mise en réseau réelle des universités sur une base interrégionale, l'organisation rationnelle des grandes métropoles universitaires avec une véritable politique de site, le regroupement des écoles d'ingénieurs sont des enjeux, où, à travers une politique contractuelle rénovée, l'Etat doit affirmer sa politique.

Jean-Richard Cytermann
*Professeur associé à l'EHESS
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*