

DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL L'IMPACT DU PLAN U 2000 (1990-1995)



DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE
ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL :
L'IMPACT DU PLAN UNIVERSITÉ 2000
(1990-1995)

Étude pour le compte
de la Délégation à l'aménagement du territoire
et à l'action régionale

Remerciements

La mise en œuvre du plan U 2000 a provoqué la mobilisation de nombreux acteurs, d'origine variée, dont certains intervenaient pour la première fois dans le champ de l'enseignement supérieur.

Cette mobilisation ne s'est pas faite sans débats, interrogations diverses, voire sans conflits, en particulier durant les années 1993-1995.

Cet ouvrage tente de répondre à la demande de clarification des différentes parties prenantes. Il est le fruit de plus de trois ans de travail collectif d'un groupe dont l'organisation se voulait le reflet de la diversité des acteurs impliqués; les débats y furent d'ailleurs, là aussi, vigoureux.

La composition institutionnelle du groupe de travail est indiquée au début de l'ouvrage, les changements politiques et professionnels intervenus au cours des trois ans ne nous permettaient pas de citer le nom de celles et ceux qui ont contribué, au titre de leur fonction, à un moment ou à un autre, au processus d'élaboration.

Que tous, celles et ceux qui ont participé à cette aventure, débat collectif et surtout quête de la plus grande rigueur scientifique sur des sujets encore insuffisamment explorés, soient ici très chaleureusement remerciés.

Marie-Catherine Lecocq, Aliette Delamarre,
chargées de mission à la DATAR.

DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE ET DÉVELOPPEMENT
TERRITORIAL : L'IMPACT DU PLAN UNIVERSITÉ 2000
(1990-1995)

RÉCENTES PUBLICATIONS DE LA DATAR À LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

- BRUHAT (Thierry), *Vingt Technopoles, un premier bilan*, 1990, 214 pages.
- MAILFERT (Alain), *Recherche et Territoire*, coédition MRT, 1991, 158 pages, cartes et graphiques.
- GAUDEMAR (Jean-Paul de), *Formation et Développement régional en Europe*, 1991, 278 pages, cartes.
- Livre blanc du Bassin parisien*, 1992, 135 pages, cartes.
- DAMETTE (Félix), SCHEIBLING (Jacques), *Le Bassin parisien : système productif et organisation urbaine*, 1992, 104 pages, cartes et graphiques.
- LATARJET (Bernard), *L'Aménagement culturel du territoire*, 1992, 127 pages.
- WACHTER (Serge), *Redéveloppement des zones en déclin industriel*, 1992, 202 pages.
- L'Amélioration des services en milieu rural*, 1992, 38 pages.
- L'Aménagement du littoral*, 1993, 112 pages.
- MONTRICHER (Nicole de), THOENIG (Jean-Claude), *La Délocalisation des emplois publics*, 1993, 65 pages.
- Débat national pour l'aménagement du territoire : document introductif*, 1993, 124 pages, cartes.
- POMMIER (Paulette), *Formation des hommes et Développement des territoires*, 1993, 105 pages.
- OBSERVATOIRE INTERRÉGIONAL DU POLITIQUE, *Les Français et leur région, le fait régional et l'opinion publique*, 1994, 48 pages.
- Dossier prospective et territoires*, 1994, 160 pages, cartes.
- MARCOU (Gérard), KISTENMACHER (Hans), CLEV (Hans-Günther), *L'Aménagement du territoire en France et en Allemagne*, 1994, 290 pages, cartes et graphiques.
- DAMETTE (Félix), *La France en villes*, 1994, 271 pages, cartes et graphiques.
- LACAVE (Michel), *Parcs scientifiques et Technopoles dans le monde : guide méthodologique*, 1995, 75 pages.
- GAUDEMAR (Jean-Paul de), *Environnement et Aménagement du territoire*, 1996, 202 pages.
- Groupe ACTUEL, *Emploi et Territoire*, 1996, 52 pages.
- Le Schéma de développement de l'espace communautaire*, 1996, bilingue anglais-français, 40 pages, cartes.
- LE BRAS (Hervé), *Le Peuplement de l'Europe*, 1996, 203 pages, cartes.
- Schéma national d'aménagement et de développement du territoire : propositions des commissions thématiques*, 1996, 230 pages.
- Le Pays, nouveau territoire du développement local : actes du séminaire du 3 juillet 1996*, 1996, 65 pages.
- Grandes entreprises et Appui au développement économique local*, 1997, 140 pages.
- KOTAS (Michel), *Politique de pays*, 1997, 140 pages.
- Télétravail, téléactivités : outils de valorisation des territoires*, 1998, 96 pages.

Conception éditoriale et réalisation graphique : Complément direct

ISBN 2.11.004.020.3 – ISSN 1152.4928

DF 54463-9

© La Documentation française, Paris 1998. 29-31, quai Voltaire, 75344 Paris Cedex 07

PRÉFACE

Dès son origine et les premiers Comités interministériels d'aménagement du territoire, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a défendu l'importance de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement des territoires. Pourtant, malgré l'importance de ce domaine, qui est le second en masse financière dans la dernière génération de contrats État-régions (1994-1999), la place de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'aménagement du territoire n'avait pas fait l'objet d'une publication spécifique synthétisant les nombreuses études conduites en la matière.

En tant qu'universitaire, ancien directeur des Études et de la Prospective et maintenant délégué à l'Aménagement du territoire, je suis heureux de saluer la parution de cet ouvrage qui s'appuie sur près d'une quinzaine d'études ayant trait à des sujets variés : analyse de l'effort de construction, par type d'enseignement, par académie, par localisation ; analyse des partenariats financiers et de la contribution des différents niveaux de collectivités locales ; évolution de la répartition du nombre d'étudiants ; stratégies d'implantation spatiale, analyse du dispositif de formation à la recherche et de la prise en compte de la vie étudiante, etc.

Ces travaux n'auraient pas été possibles sans une coopération étroite avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, coopération qui a notamment permis aux chercheurs d'accéder aux données nécessaires.

Le CIADT du 15 décembre 1997 a décidé de l'élaboration de schémas de services collectifs qui serviront de base à la négociation des futurs contrats État-régions. L'élaboration de ces différents schémas, pilotée par un comité stratégique conduit par le ministre en charge du secteur, comprend une phase de préparation et de définition des objectifs précédant une phase de concertation interrégionale et d'élaboration des propositions.

Cet ouvrage, dont l'objectif est de mettre en valeur les travaux des chercheurs et des consultants qui ont été associés, veut être une contribution à la phase de préparation du schéma de services collectifs enseignement supérieur-recherche.

Élément du diagnostic, il témoigne de cette période où les universités « se sont ouvertes » sur leur territoire ; je souhaite quant à moi que les sujets abordés puissent être par la suite régulièrement réactualisés et prolongés par d'autres études. Le développement universitaire est en effet une composante d'un développement à caractère durable, qui se construit jour après jour à partir d'une évaluation des besoins et en concertation avec l'ensemble des acteurs.

Jean-Louis Guigou,
délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale.

AVERTISSEMENT

Le 20 septembre 1994, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire décidait de l'élaboration de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche et en précisait la méthode. Il instaurait un comité de pilotage national placé sous la responsabilité conjointe du ministère en charge de l'aménagement du territoire et de celui en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, et demandait de prévoir « une première évaluation du plan U 2000 quantitative et qualitative ». Le présent ouvrage est né de cette décision du CIADT et de sa mise en œuvre.

La mise en place de l'évaluation

La DATAR et le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont assuré la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation; ils ont été assistés d'un comité de pilotage technique national rassemblant, outre les commanditaires et leurs services impliqués, le Commissariat général du plan, le ministère de l'Équipement (Plan urbain), la Conférence des présidents d'université, la Conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs (CDEFI), la Fédération des maires des villes moyennes, la Mutuelle nationale des étudiants de France, une personnalité qualifiée issue du Comité national de l'évaluation.

Le choix ne s'est pas porté sur une évaluation formelle de l'ensemble du programme U 2000, au sens où l'on conçoit aujourd'hui l'évaluation d'une politique publique, mais plutôt sur l'approfondissement de thématiques jugées déterminantes pour la compréhension de la mise en œuvre du programme.

Sept thématiques, confiées à des laboratoires universitaires et à des cabinets, ont finalement fait l'objet de rapports qui ont été présentés au groupe national de pilotage, ce sont :

- 1) L'évolution de la carte des formations supérieures.
- 2) Le bilan financier territorialisé des implantations nouvelles issues du schéma U 2000.

- 3) Analyse des implantations nouvelles et de leur effet sur le dispositif existant :
- le cas de la région Nord-Pas-de-Calais
 - le cas de la région Midi-Pyrénées, de l'université de La Rochelle, de la région Centre, du pôle Lorient-Vannes
 - le cas de la région Île-de-France
 - le cas des pôles de développement universitaire.
- 4) Le bilan quantitatif et descriptif des constructions U 2000; ce thème fait l'objet d'une étude générale et de quatre monographies universitaires.
- 5) Les spécificités territoriales du dispositif de recherche et de formation à la recherche.
- 6) Mesure de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur et de recherche aux entreprises.
- 7) La transformation des conditions de travail et de vie des étudiants liées à la mise en œuvre du schéma U 2000.

L'exploitation et la valorisation des travaux thématiques

Les commanditaires – la DATAR et le ministère chargé de l'Enseignement et de la Recherche – ont souhaité capitaliser et formaliser ces travaux sous forme d'une synthèse opérationnelle qui permet de dégager les acquis, les difficultés rencontrées, les limites d'une opération aussi ambitieuse que le programme U 2000.

Répetons-le, il s'agit moins d'une évaluation au sens strict – pour cela il eût fallu définir *a priori* le cadre et le référentiel de cette évaluation – que d'un éclairage partiel de ce programme.

Cette synthèse est le fruit d'un *travail collectif* des équipes de recherche qui se sont rencontrées lors de cinq journées d'échanges en présence des commanditaires et de représentants du groupe de pilotage national de l'évaluation.

*

Les mois ont passé. U 2000 a poursuivi son achèvement, son impact s'est fait plus lisible. Chercheurs et consultants ont souhaité affiner certaines observations, problématiser une approche. Ces points de vue constituent la seconde partie de l'ouvrage : « Regards sur l'impact d'U 2000 ».

Françoise Coutellier

PREMIÈRE PARTIE

REGARDS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME U 2000 SYNTHÈSE DES ÉTUDES PRODUITES

Françoise COUTELLIER
pour INTERMÈDE études et conseil
et Jacques GAGNIER
pour QUATERNAIRE s.a.

ont été chargés de réaliser la présente synthèse et de coordonner
les travaux communs qui ont permis sa réalisation.
Que toutes les équipes soient ici remerciées du temps
et de l'énergie qu'elles ont bien voulu donner à ce projet collectif.

La présente synthèse fait en permanence référence aux travaux des équipes de recherche ayant participé à l'évaluation d'Université 2000; afin de faciliter la lecture, nous avons eu recours à des abréviations dont on trouvera ci-après la liste et la signification.

ÉVAL	Jean-Pierre THUMERELLE et alii, <i>Évolution de la carte des formations supérieures.</i>
NPC	Jean-Pierre THUMERELLE et alii, <i>Évolution de la carte des formations supérieures : Nord-Pas-de-Calais.</i>
BILFIN	Pierre GRAVOT et Marie-Jacqueline MARCHAND, <i>Bilan financier territorialisé des implantations nouvelles issues du schéma Université 2000.</i>
MIDPY/ORLTO	Daniel FILÂTRE et alii, <i>Analyse des implantations nouvelles et de leur effet sur le dispositif existant : Midi-Pyrénées, université de La Rochelle, académie d'Orléans-Tours, pôle Lorient-Vannes.</i>
IDF	Françoise COUTELLIER et Jacques GAGNIER, <i>Analyse des implantations nouvelles et de leur effet sur le dispositif existant : Île-de-France.</i>
PDU	Bernard POUYET et alii, <i>Le cas des pôles de développement universitaires.</i>
CONSTR	Nathalie TIMORES, <i>Bilan quantitatif et descriptif des constructions Université 2000.</i>
GREN	Gilles NOVARINA, <i>Bilan quantitatif et descriptif des constructions Université 2000 : le site de Grenoble.</i>
CAEN	Robert HÉRIN, René BERGEL, <i>Bilan quantitatif et descriptif des constructions Université 2000 : le site de Caen.</i>
STRASB	Maryse DEMISSY et Michel MATHIEN, <i>Bilan quantitatif et descriptif des constructions Université 2000 : le site de Strasbourg.</i>
NICE	Anne PLANTE et Jean-Pierre ZIROTTI, <i>Bilan quantitatif et descriptif des constructions Université 2000 : le site de Nice.</i>
RECH	Madeleine BROCARD et Thérèse SAINT-JULIEN, <i>Les spécificités territoriales du dispositif de recherche et de formation à la recherche.</i>
ENTR	Michèle ROYOUN et Patrick ROYET, <i>Mesure de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur et de recherche aux entreprises.</i>
CONDW	Cécile PIERRE, <i>Les transformations des conditions de travail et de vie des étudiants liées à la mise en œuvre du schéma Université 2000.</i>

INTRODUCTION

À l'orée des années quatre-vingt-dix, une forte croissance des effectifs universitaires est programmée pour les cinq années à venir; le phénomène a déjà touché les lycées dans les années précédentes et plus de trois cent mille étudiants supplémentaires sont attendus à l'horizon 1994-95.

Le plan Université 2000 qui se met en place a donc pour objectif de faire face à cet afflux, mais aussi d'opérer certains rééquilibrages qualitatifs et quantitatifs : entre l'Île-de-France et les régions, entre grandes villes et villes moyennes, entre filières d'enseignement, l'accent étant mis sur le développement des cursus scientifiques, techniques et professionnalisés. Le plan se construit sur un financement partenarial, associant l'État aux collectivités locales : régions, départements, villes.

Cinq ans après, un premier bilan fait apparaître une carte de l'enseignement supérieur modifiée : les effectifs universitaires ont crû plus fortement encore qu'attendu; des rééquilibrages se sont effectivement opérés entre types d'enseignement, entre régions, mais les gains en ce qui concerne les conditions de travail des étudiants sont relativement peu apparents, même si le défi principal – accueillir le flux massif d'étudiants – a été relevé, ce qui n'est pas un mince succès.

Au-delà de la mesure des effets directs sur les constructions, les effectifs et la carte de l'enseignement supérieur, les études menées à la demande de la DATAR et du ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche mettent en évidence l'apparition de relations nouvelles entre les universités et leur territoire.

Les modalités de mise en œuvre du plan et singulièrement de création des implantations universitaires nouvelles ont conduit à cette évolution.

Le partenariat qui préside à ces réalisations conduit à mettre au premier plan des préoccupations des problématiques telles que la place de l'université et de l'étudiant dans la ville, qu'elle soit métropole régionale ou ville moyenne, telles que l'association des usagers aux négociations ou les modalités mêmes de participation des collectivités au développement universitaire. Ce partenariat interpelle finalement les modes d'organisation de l'université, confrontée à des formes de développement multisites qui sont peu en cohérence avec sa tradition et son statut d'établissement autonome centralisé.

Une initiative majeure

Les enjeux du programme U 2000 ont été définis lors des Assises nationales de l'enseignement supérieur des 26 et 29 juin 1990 à la Sorbonne ; trois axes majeurs ont été retenus :

- *L'axe culturel et scientifique* : L'université doit demeurer le lieu privilégié de la production du savoir et de sa diffusion, pédagogie et recherche sont donc inséparables.
- *L'axe économique* : La formation supérieure est une des clés d'un ajustement structurel réussi. Dans l'Europe aujourd'hui, c'est dans un cadre internationalisé que les compétences des diplômés devront s'exercer. L'université doit jouer un rôle majeur dans la formation aux nouveaux métiers ; elle doit à la fois former les ingénieurs, les techniciens et les maîtres.
- *L'axe territorial et géopolitique* : L'université doit concilier fonction de proximité et fonction d'universalité du savoir scientifique, marquant ainsi l'enracinement des universités dans leur environnement régional.

La stratégie définie s'organise selon trois objectifs :

- décongestionner la région parisienne, et notamment les universités de Paris *intra-muros*, en créant quatre universités dans les villes nouvelles ;
- veiller au développement équilibré des universités situées dans l'aire d'attraction du Bassin parisien ;
- renforcer les grands pôles régionaux qui deviendront de vrais « pôles européens » universitaires.

L'atteinte des objectifs définis présuppose des modifications organisationnelles.

Les structures, quelle université face à de tels enjeux ?

- proposer aux étudiants des « parcours de formation »
- les filières professionnalisées, un élément du parcours de formation
- l'université-réseau.

Les méthodes

- la maîtrise de la massification des flux
- la modernisation pédagogique et institutionnelle
- encourager le retour à l'université.

Les partenaires

- un intérêt renouvelé pour l'université qui implique un partage précis des rôles
- les formes du partenariat nouveau
- le rôle de l'État en matière d'évaluation et de réglementation, garant de la qualité.

Les lieux

- une approche globale de la condition étudiante
- campus, campus de vie, campus de ville ?
- les campus, pôle de développement.

Les moyens

- accueillir les flux d'étudiants sans effets pervers d'aménagement du territoire
- renouveler, requalifier et remotiver les personnels enseignants et non enseignants
- confirmer l'autonomie des universités de façon à leur permettre d'assurer leurs ambitions régionales, nationales ou internationales.

Cependant, cet enracinement dans des territoires nouveaux a d'ores et déjà un impact mesurable sur le recrutement des universités et sur l'offre d'enseignement développée, même si la localisation du recrutement et les choix d'orientation des étudiants, visiblement marqués par « l'effet d'offre », ne manquent pas d'interroger la nature même de la démocratisation réalisée.

Par ailleurs, les attentes fortes des collectivités locales apparaissent, cinq ans après, inégalement satisfaites, en particulier en ce qui concerne les effets tangibles de la présence universitaire sur le développement local. Bien souvent, les logiques du développement universitaire et celles du développement local apparaissent divergentes : les modalités du développement de la recherche en sont un exemple, l'attente du local en matière de recherche appliquée directement utile aux entreprises ne recoupant guère les objectifs universitaires de développement d'une recherche fondamentale de haut niveau.

Au total, le plan U 2000 se révèle riche d'enseignements :

- sur la mise en œuvre d'une politique publique partenariale,
- sur les prérequis à un essaimage universitaire réussi,
- sur les formes d'organisation universitaire que la nouvelle donne qui émerge du Plan semble réclamer.

Le contexte pour les années à venir, marqué par la stabilisation, voire la décroissance des effectifs universitaires et le poids accru de la contrainte financière sur les collectivités locales, ne manque pas de donner une brûlante actualité à ces questions, tout en en modifiant profondément les données.

1

LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF UNIVERSITAIRE

Un accroissement sans précédent des effectifs étudiants

Un phénomène mondial

La « massification » de l'enseignement secondaire, et corrélativement de l'enseignement supérieur, est un phénomène observable à l'échelle internationale; il est particulièrement visible dans les pays développés. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'étudiants a été multiplié par cinq, passant de 7 millions en 1950 à plus de 40 millions aujourd'hui.

En France depuis cinquante ans

On observe trois grandes vagues de croissance de l'enseignement supérieur : une première dans les années soixante, soixante-dix, une deuxième au milieu des années quatre-vingt, une troisième dix ans après.

La situation en 1990

Les effectifs étudiants connaissent entre 1985 et 1990 une croissance en valeur absolue à ce jour sans précédent. Ce phénomène est dû à la pression conjuguée :

- de la démographie de la classe d'âge des 18-24 ans,
- des effectifs de lycéens qui obtiennent le baccalauréat (l'effet 80 %),
- d'une forte demande sociale de prolongation d'études dans l'enseignement supérieur.

Pour faire face, sur la période 1985-1990, à l'accroissement des effectifs, particulièrement fort dans les filières de type lycée, il a été mis en place, dans chaque académie, un schéma concerté des formations postbaccalauréat qui s'est surtout traduit par l'explosion des classes des STS – pratiquement chaque lycée a au moins une telle section – et la forte croissance des classes préparatoires aux grandes écoles.

Les types d'enseignement concernés

Effectifs étudiants	1985-86	1990-91	Évolution 1985-86/1990-91
Type 1 : université, dont IUT, IUFRM	966 095	1 174 498	+21,6 %
Type 2 : postbac, CPGE, STS, public et privé	165 100	266 549	+61,4 %
Type 3 : « écoles »	226 702	257 669	+13,6 %
Total	1 357 897	1 698 716	+25,9 %

Les prévisions pour 1990-1995

Plusieurs facteurs sont à l'œuvre : l'accentuation de la croissance des effectifs bacheliers, ainsi que la pression de la demande sociale qui voit dans l'acquisition du diplôme d'enseignement supérieur la meilleure garantie d'insertion professionnelle ; mais aussi la demande d'un environnement économique qui continue à parier sur le développement des activités tertiaires et plus généralement des activités à forte valeur ajoutée, notamment dans les secteurs de pointe. C'est ce que Michel Rocard, Premier ministre, traduit dans sa déclaration lors des Assises nationales :

« L'enseignement supérieur ne se développe pas du dedans, par une logique interne..., il se développe du dehors selon une logique externe parce que la société y pousse, irrésistiblement. »

On prévoit donc, pour 1994, trois cent mille étudiants supplémentaires.

Pour y faire face, se met en place un programme ambitieux qui prévoit notamment la construction de 1 500 000 mètres carrés.

Une programmation de locaux universitaires ambitieuse [d'après CONSTR]

Les objectifs du programme U 2000 sont d'abord quantitatifs : il s'agit de faire face, par un programme de construction et de rénovation, à l'afflux attendu de nouveaux étudiants tout en améliorant les conditions d'accueil existantes et l'implantation des sites universitaires. Ces objectifs, pour la période 1991-95, sont les suivants :

- surface à construire : 1 500 000 mètres carrés,
- enveloppe financière : 32,2 milliards de francs, dont 16 à la charge des collectivités.

Par ailleurs, le plan U 2000 vise l'amélioration du nombre de mètres carrés de locaux universitaires par étudiant : on passe de 4,5 mètres carrés en moyenne en 1989 à 5 mètres carrés à l'issue du programme.

Recenser avec précision l'effort accompli en matière de construction n'a pas été sans poser de réels problèmes de collecte et de traitement de données :

- Il n'existait pas, avant le lancement du programme, de base de données fiable et exhaustive sur l'état des lieux.

- L'évaluation de l'affectation des locaux, à l'enseignement, à la recherche..., à toute activité spécifique, de leur dimension (il existe plusieurs unités de mesure pour apprécier la surface) s'est révélée difficile.

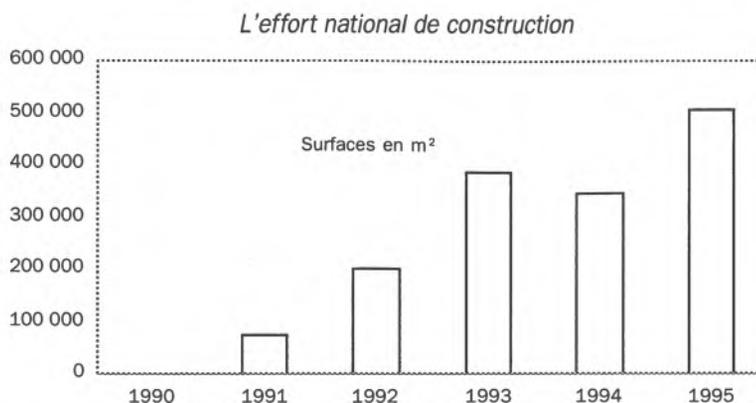
• L'évolution des programmes a été source d'imprécisions : au fil des mois et des exigences, les programmes initiaux ont évolué (affectation, dimension); ces changements par rapport à la maquette originale n'ont pas toujours été enregistrés, surtout quand la maîtrise d'ouvrage échappait à l'État.

Des biais, des écarts sont donc inévitables. On remarque cependant que ces difficultés sont aujourd'hui presque surmontées avec la mise en place d'une base de données fiable qui associe étroitement les universités.

Le tableau ci-dessous retrace, avec les réserves émises, l'évolution des constructions et des rénovations entreprises.

	1991	1992	1993	1994	1995	Total
m ² prévus	150 000	310 000	350 000	400 000	300 000	1 500 000
m ² réalisés par an	73 049	198 458	389 207	348 350	504 915	
m ² réalisés cumulés	73 049	271 507	660 714	1 009 064	1 513 979	1 513 979

En première analyse, l'État et les collectivités locales ont, en cinq ans au lieu de quatre initialement prévus, réalisé les objectifs quantitatifs.



La première année 1990-91 a été une année de mise en place et de programmation; c'est à partir de la deuxième année et surtout les trois dernières années que les opérations de constructions ont été réalisées.

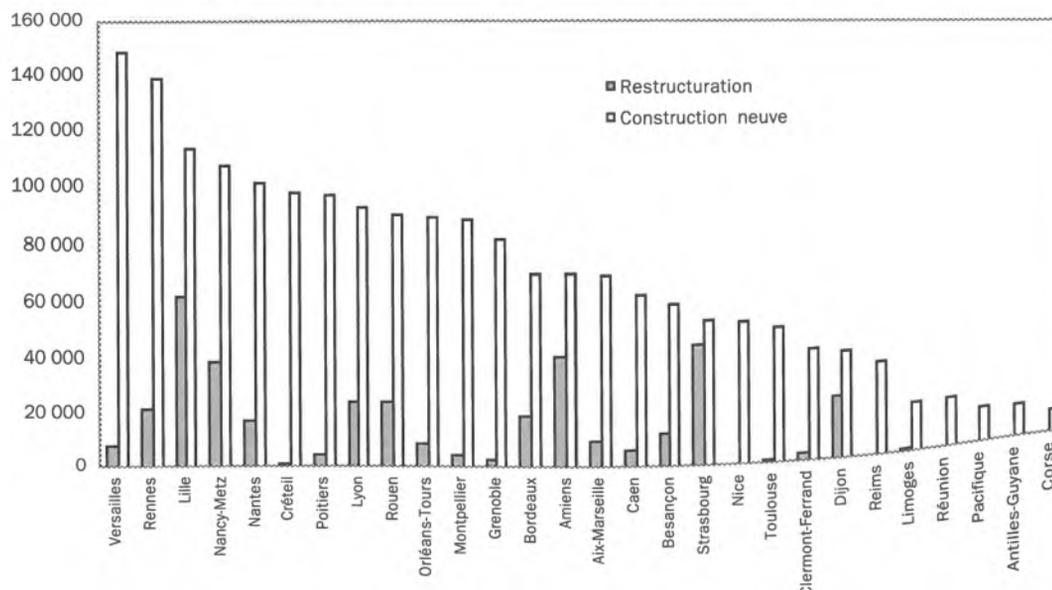
La répartition des interventions, par nature des programmes et par académie

Comme l'illustre le graphe ci-après, le programme de constructions neuves est largement prédominant, à l'exception des académies d'Amiens, Dijon, Lille et surtout Strasbourg, où les restructurations sont significatives.

Les académies qui ont le plus bénéficié des mesures de construction et de rénovation – Lille, Rennes, Nancy-Metz, Versailles – sont les académies qui ont connu la plus forte croissance d'effectifs ou qui avaient accumulé des retards importants.

On observe la position modeste des académies franciliennes et l'absence totale d'interventions dans les universités parisiennes, ce qui n'était pas sans conséquence aujourd'hui eu égard aux effectifs accueillis et à l'état du patrimoine.

Répartition des interventions par académies (surfaces dont œuvre)



La répartition selon les types d'enseignements

Le développement des UFR, IUT et des écoles d'ingénieurs représente 86 % des opérations. Sur un total de 900 opérations recensées (constructions neuves, restructurations, extensions), les UFR représentent 55 % des opérations, les IUT et les IUP 47 %, les écoles d'ingénieurs 14 %. Les écoles d'ingénieurs et les UFR scientifiques ont été traitées en priorité : ces choix traduisent souvent la pression des collectivités qui considèrent ces disciplines comme des vecteurs majeurs de développement et de valorisation.

Les interventions relatives à l'amélioration du cadre de vie des étudiants restent très minoritaires. Les installations sportives, équipements culturels, résidences universitaires, locaux associatifs et les maisons de l'étudiant ont été peu développés. Les bibliothèques universitaires et les restaurants universitaires font l'objet d'un effort plus important, mais ne représentent que 10 % des interventions.

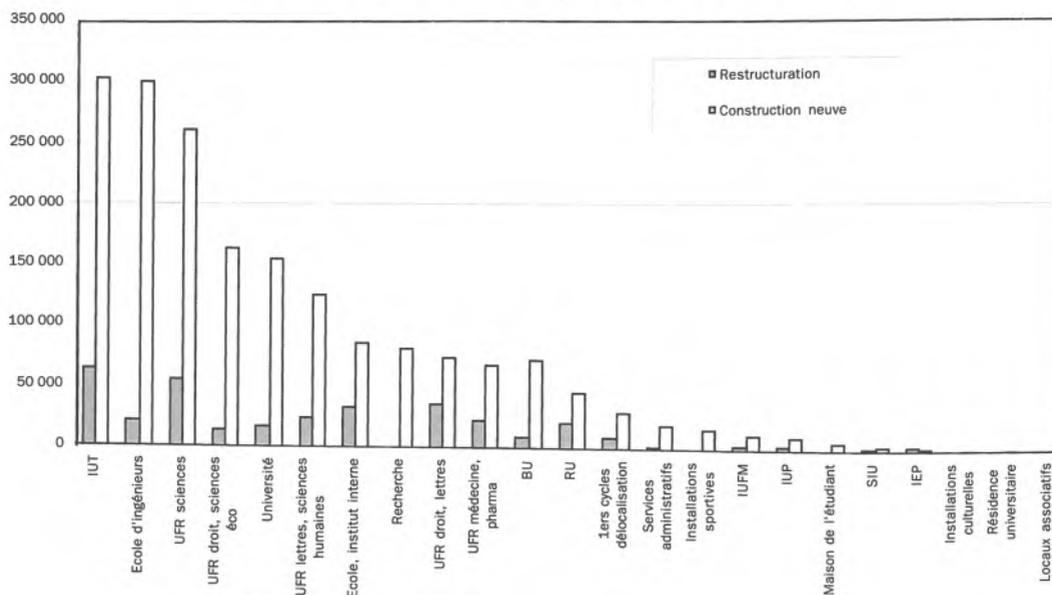
Si les charges dédiées à l'enseignement ont naturellement été privilégiées, les éléments de fonctionnalité – circulation, locaux techniques – ont mobilisé une part significative des surfaces construites ou réhabilitées.

La maîtrise d'ouvrage et le financement

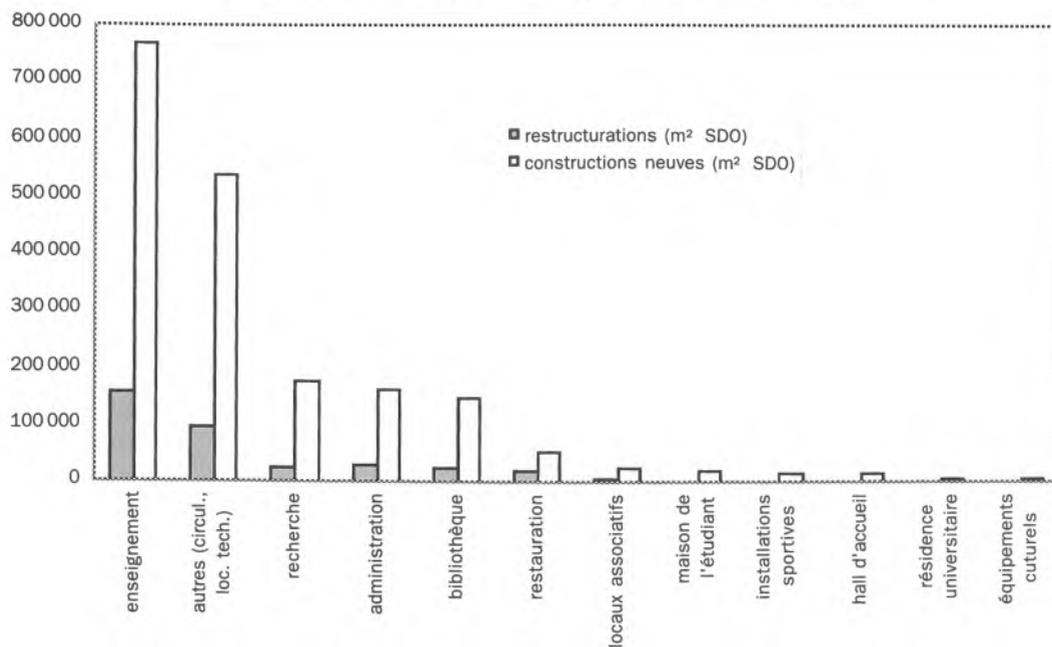
Il y a un lien direct entre le choix de la maîtrise d'ouvrage et le poids des financements :

- L'État a assuré près de 45 % des maîtrises d'ouvrage et près de la moitié des financements.
- La région assure un peu plus de 20 % des maîtrises d'ouvrage et des financements, le poids respectif des départements et des villes est inversé : les départements ont assuré davantage de financements que les villes et groupements de villes qui ont, pour leur part, assuré près d'une maîtrise d'ouvrage sur dix.

Répartition des interventions par type de composants (surfaces dont œuvre de constructions neuves par ordre décroissant)



Répartition des interventions par éléments de programme (surfaces dont œuvre de constructions neuves par ordre décroissant)

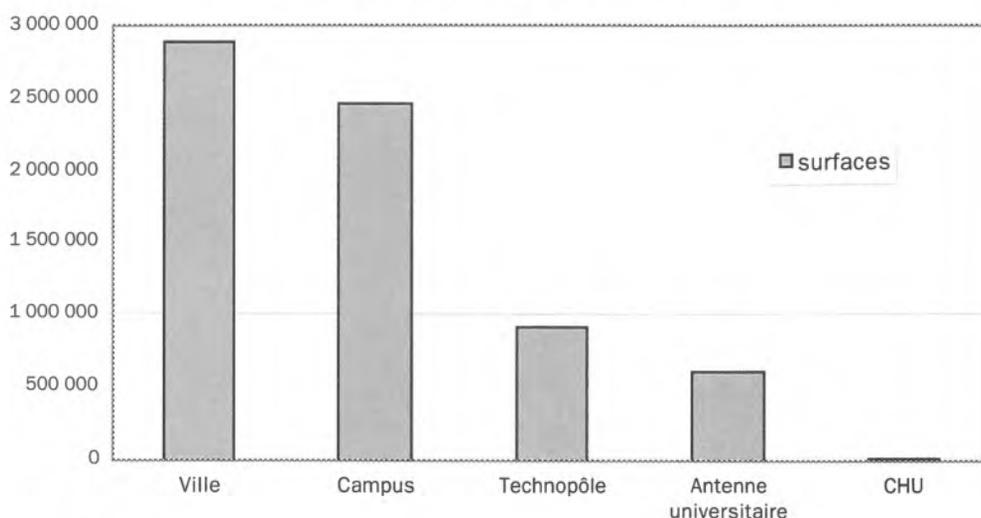


• Les établissements restent très marginaux puisque, sur 187 établissements, seulement 19 d'entre eux ont demandé la maîtrise d'ouvrage, couvrant ainsi 86 opérations sur un total de 900 opérations recensées. On remarque en outre que les établissements ont principalement exercé cette maîtrise d'ouvrage pour des opérations de restructuration. Seulement 24 opérations de construction neuves ont fait l'objet d'une maîtrise d'ouvrage établissement.

Localisation des interventions

Les interventions ont concerné presque autant les villes (centre) que les campus (en périphérie); ce qui confirme l'intérêt des collectivités locales pour un « retour » de l'université dans la ville. On observe également que près de 150 000 mètres carrés – soit 10 % du programme – ont été construits sur les antennes.

*Répartition générale des interventions par type de localisation
(surfaces dont œuvre par ordre décroissant)*



Le bilan des constructions met en évidence les points suivants :

- l'atteinte des objectifs quantitatifs assignés, ce qui est en soi un réel succès;
- l'augmentation des capacités d'accueil, avec une dominante scientifique et technique : UFR scientifiques, IUT et écoles d'ingénieurs, ce qui répond aux priorités des décideurs;
- la part modeste des opérations liées à la vie étudiante; ces opérations n'ont pas été prioritaires;
- les efforts de la plupart des régions et collectivités qui se sont pleinement engagées dans ce programme et, en contrepoint, la faible implication de certaines collectivités qui s'estimaient mieux dotées;
- l'émergence d'un nouveau partenariat financier qui se traduit concrètement par une diversification de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. L'État n'est plus le seul à construire alors qu'il garde sa compétence en matière d'enseignement supérieur.

Les conditions du financement

Les principes

Les lois de décentralisation de 1982 organisent une nouvelle répartition des compétences entre les pouvoirs publics en ce qui concerne les activités d'enseignement; mais à l'issue de ces réformes les universités relèvent légalement de la compétence de l'État.

« Cette répartition fonctionnelle légale n'a cependant pas résisté à la pratique et la réalité témoigne d'un engagement croissant des collectivités locales dans le financement des universités. [...] Les contrats de plan État-régions sont le premier cadre dans lequel s'est exercé le cofinancement des investissements universitaires. » [BILFIN, p. 1.]

U 2000 marque une sorte de point d'aboutissement de cette intervention croissante des collectivités locales dans le domaine.

Les données de cadrage

Au terme de sa mise en œuvre, il est possible de tirer du plan U 2000 le bilan général qui suit.

Les données sont extraites du *Bilan financier territorialisé du plan Université 2000*; cette étude n'a porté que sur les académies de province, à l'exception de l'Île-de-France et des DOM-TOM, ce qui crée certains écarts avec des chiffres globaux cités plus haut. Le fichier source a été constitué à partir des données recueillies par le ministère de l'Éducation nationale, direction générale de l'Enseignement supérieur.

Cadrage financier du plan U 2000

Milliards de francs	Cadrage financier initial *	Cadrage financier prévisionnel *		Bilan financier ex post (23 académies)
		Total	Province	
Plan U 2000	23,0	32,9	22,6	21,8
État	16,2 (70 %)	16,3 (49,5 %)	10,4 (46,1 %)	8,8 (40,3 %)
Collectivités locales	6,8 (30 %)	16,2 (48,9 %)	11,7 (51,7 %)	11,6 (53,1 %)
- Régions				6 (27,9 %)
- Départements				3 (13,8 %)
- Communes				2,5 (11,4 %)
Autres fonds		0,5 (1,5 %)	0,5 (2,2 %)	1,4 (6,6 %)

* Source : Y. Fréville, Assemblée nationale, *Rapport sur l'enseignement supérieur*, 1991 et 1992 (p. 30 et 31).

Les prévisions pluriannuelles ont donc été globalement respectées à 95 %. Mais la répartition initiale entre partenaires se trouve modifiée : l'effort local devient globalement majoritaire (53,1 %). Même si un certain nombre d'opérations à caractère social (PLA en particulier), liées au programme U 2000 et non intégrées dans la base de données constituée pour l'étude expliquent en partie cet écart, la part de l'État se trouve sensiblement réduite par rapport au cadrage prévisionnel.

Au sein des collectivités locales, les régions apparaissent le partenaire dominant. C'est le financement des constructions qui est assuré en majorité par les collectivités, le financement du premier équipement étant assuré principalement par l'État.

Répartition des financements entre collectivités territoriales

Milliards de francs	Total	État	Collectivités locales			
			Total	Régions	Départements	Communes
Investissements dont :	21,8	8,8 (40,3 %)	11,5 (53,1 %)	6	3	2,5
- constructions	20,3	8,03 (39,5 %)	11,03 (54,3 %)	5,7	2,9	2,4
- 1 ^{er} équipement	1,4	0,81 (56,6 %)	0,52 (36,2 %)	0,35	0,08	0,09

D'après BILFIN, p. 11, 12 et 13.

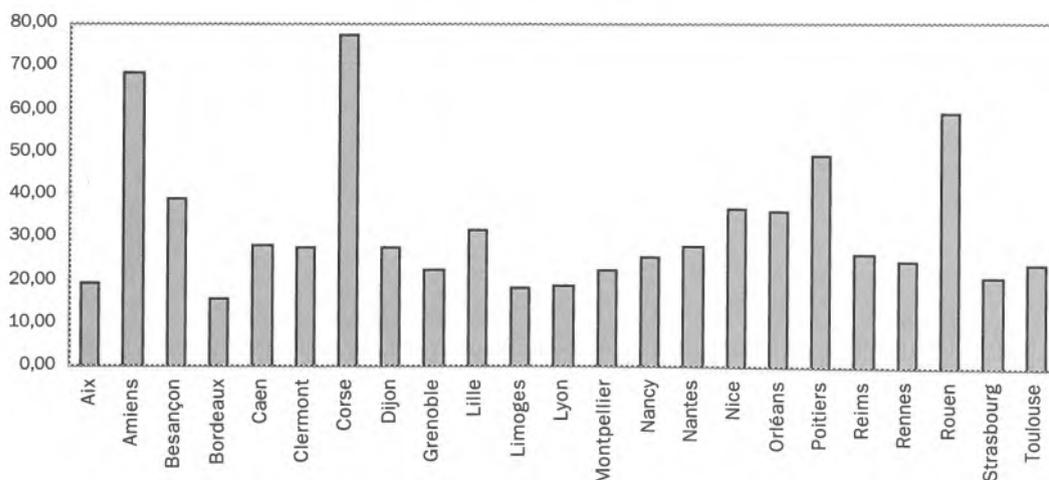
La répartition de ces crédits, quelle qu'en soit l'origine, varie beaucoup selon les académies.

Variables de dépenses

Académie	Dépense par étudiant	Dépense MEN par étudiant	Dépenses CT par étudiant	Dépenses région par étudiant	Dépenses département par étudiant	Dépenses villes par étudiant	Surfaces bâties (m ²)	Dépenses par m ² bâti	m ² bâtis par étudiant
Aix	18,96	8,86	9,44	4,65	2,82	1,96	58 968	19,11	0,99
Amiens	68,78	24,50	38,45	14,89	11,22	12,33	49 123	23,20	2,96
Besançon	39,17	15,27	22,80	12,67	3,24	6,89	48 864	13,66	2,87
Bordeaux	15,35	6,17	9,00	4,71	1,74	2,55	78 291	11,28	1,36
Caen	27,95	12,32	14,32	11,01	0,98	2,33	46 379	12,93	2,16
Clermont	27,75	9,72	16,10	7,24	5,40	3,46	27 287	21,75	1,28
Corse	77,25	23,84	20,00	19,55	0,45	0,00	-	-	-
Dijon	27,48	13,62	13,71	10,91	0,73	2,07	40 351	13,98	1,97
Grenoble	22,58	10,07	12,46	5,04	5,36	2,06	53 723	17,82	1,27
Lille	31,85	13,21	8,23	3,78	1,61	2,84	183 539	11,12	2,86
Limoges	18,09	9,38	8,71	4,80	1,58	2,33	8216	24,28	0,74
Lyon	18,65	8,27	10,07	5,05	3,15	1,87	97 488	12,62	1,48
Montpellier	22,34	13,99	7,89	4,14	1,25	2,50	65 602	15,97	1,40
Nancy	25,57	10,29	13,54	6,81	4,05	2,68	100 688	10,85	2,36
Nantes	28,03	12,90	14,69	4,11	5,35	5,23	91 550	12,73	2,20
Nice	36,79	14,98	21,82	7,59	10,49	3,73	51 778	17,48	2,10
Orléans	36,15	14,45	21,23	9,79	4,74	6,70	104 209	10,50	3,44
Poitiers	49,30	17,30	27,14	13,41	9,43	4,30	103 368	9,94	4,96
Reims	26,37	11,96	14,25	11,92	1,38	0,96	27 247	18,37	1,43
Rennes	25,15	10,21	13,93	4,61	4,14	5,19	91 927	13,67	1,84
Rouen	58,97	10,61	45,21	36,11	9,10	0,00	35 379	34,89	1,69
Strasbourg	21,44	9,74	11,68	7,30	2,42	1,96	77 482	10,85	1,98
Toulouse	24,26	7,31	16,53	11,05	3,55	1,93	91 620	15,72	1,54
Moyenne (A)	32,53	12,56	17,01	9,62	4,09	3,30	69 685,41	16,03	2,04
Écart-type (B)	15,98	4,47	9,19	6,97	3,13	2,61	37 009,22	5,81	0,92
B/A	0,49	0,36	0,54	0,73	0,76	0,79	0,53	0,36	0,45

D'après BILFIN, p. 161 (montants en milliers de francs).

Dépense par étudiant



Ces importantes différences de dépense par tête (base effectifs 1990) peuvent notamment être liées à deux causes :

« D'une part, les établissements nouvellement installés peuvent bénéficier de dépenses importantes de mise en route et/ou compter de faibles effectifs, ce qui peut conduire à gonfler artificiellement les dépenses par tête. D'autre part, les universités installées peuvent voir leurs dépenses par tête réduites du fait de leurs gros effectifs étudiants. » [BILFIN, p. 160.]

Dès lors que le plan se situe sur deux CPER, il est intéressant d'observer la répartition entre les opérations « antérieures », commencées dans le cadre des CPER 1989-1993, et les opérations « nouvelles », ainsi que la structure des cofinancements par académie avant et après le démarrage d'U 2000.

Le poids et la structure de financement des constructions selon leur « ancienneté » dans la contractualisation

Nature des opérations	Montant		Financement (%)	
	Milliards	%	État	Collectivités locales
(constructions)				
Plan U 2000 (total)	20,34		39,5	54,3
Opérations antérieures	3,27	16,2	46,8	50,5
Opérations nouvelles	17,07	83,8	38,1	55,0

D'après BILFIN, p. 24.

Le plan a engendré une forte relance de la contractualisation : les « opérations antérieures » ne représentent que 3,27 milliards de francs sur un total de 20,34. Par ailleurs, le financement de l'État, déjà minoritaire dans les opérations antérieures, le devient plus nettement dans les opérations nouvelles.

La structure de financement des « opérations antérieures » manifeste d'importantes disparités de comportement des académies au regard de la politique universitaire :

« Certaines académies telles Rennes, Montpellier, Grenoble, Clermont, Lille et Strasbourg avaient déjà bénéficié d'une large contractualisation. Elles concentrent 45 % des crédits. En revanche, d'autres telles Caen, Ajaccio, Limoges, Dijon restaient très en retrait. » [BILFIN, p. 24.]

Structure de financement des « opérations antérieures » (en millions de francs)

Académie	Coût des opérations		Total MEN	Collectivités locales				Autres fonds
	%	Montant		Total	Région	Département	Commune	
Caen	0,78	25,59	15,37	10,22	10,22	0,00	0,00	0,00
Ajaccio	0,84	27,32	8,78	4,50	4,50	0,00	0,00	14,04
Limoges	1,70	55,50	31,78	23,71	16,73	0,79	6,19	0,00
Dijon	1,77	57,98	38,73	19,25	19,25	0,00	0,00	0,00
Poitiers	2,15	70,43	25,31	41,21	27,11	7,34	6,75	3,92
Aix	2,64	86,30	38,58	42,72	32,52	3,50	6,70	5,00
Orléans	2,65	86,77	18,33	68,44	34,21	19,96	14,27	0,00
Rouen	3,03	99,05	38,85	60,20	60,20	0,00	0,00	0,00
Amiens	3,10	101,40	47,77	53,63	42,01	4,78	6,84	0,00
Toulouse	3,29	107,66	58,86	46,30	34,01	8,98	3,31	2,50
Lyon	3,61	118,01	51,56	51,45	23,60	19,95	7,90	15,00
Nice	4,05	132,47	57,14	75,33	38,00	37,33	0,00	0,00
Besançon	4,57	149,24	71,29	67,45	40,86	13,52	13,08	10,50
Nantes	5,00	163,55	66,03	87,53	39,77	24,03	23,72	10,00
Reims	5,01	163,79	43,62	117,17	117,17	0,00	0,00	3,00
Bordeaux	5,15	168,33	105,66	62,67	43,61	7,10	11,96	0,00
Nancy-Metz	5,18	169,15	70,07	99,09	48,54	29,67	20,88	0,00
Strasbourg	6,44	210,38	97,63	112,75	70,79	20,98	20,98	0,00
Lille	6,48	211,80	138,53	53,29	31,91	16,88	4,50	19,98
Clermont	7,18	234,73	34,95	199,78	99,90	61,15	38,73	0,00
Grenoble	7,71	252,15	129,79	122,36	36,65	79,91	5,80	0,00
Montpellier	8,69	284,13	209,06	70,57	37,57	1,50	31,50	4,50
Rennes	8,95	292,65	133,32	159,33	53,11	52,61	53,61	0,00
Total	100,00	3268,38	1531,01	1648,93	962,24	409,98	276,72	88,44

D'après BILFIN, p. 25.

En ce qui concerne les « opérations nouvelles », quatre académies se partagent plus de 30 % des crédits : Lille, Toulouse, Rouen et Lyon. À l'inverse, les sept académies les moins bien dotées se partagent un peu plus de 13 % des crédits totaux : Caen, Besançon, Dijon, Reims, Clermont, Limoges et Ajaccio.

La structure des cofinancements locaux

« fait toujours apparaître globalement le rôle prépondérant de la région. Mais les situations varient selon les académies, allant de moins de 11 % à Clermont ou à Lille, à 60 % à Rouen. Cette dispersion est cependant plus faible que pour les opérations antérieures. » [BILFIN, p. 35.]

Les départements ne représentent le financement local dominant pour les opérations nouvelles que dans les académies de Nice, Clermont et Nantes. Les communes, quant à elles, ne sont le premier financeur local qu'à Rennes.

Structure de financement des opérations nouvelles (en millions de francs)

Académie	Coût des opérations		Total MEN	Collectivités locales				Autres fonds
	%	Montant		Total	Région	Département	Commune	
Ajaccio	0,58	98,94	42,77	21,45	20,45	1,00	0,00	34,72
Limoges	0,76	129,30	71,65	57,65	28,05	13,61	16,00	0,00
Clermont	1,75	298,78	150,44	109,39	33,22	45,63	30,54	38,95
Reims	1,85	316,48	163,05	153,44	109,10	26,17	18,17	0,00
Dijon	2,66	453,42	198,69	251,73	194,25	14,92	42,56	3,00
Besançon	2,85	485,94	169,87	307,77	162,52	40,82	104,42	8,30
Caen	2,93	499,90	211,87	263,02	204,55	14,76	43,71	25,01
Strasbourg	3,49	594,95	248,95	345,40	215,60	73,93	55,88	0,60
Grenoble	3,79	647,30	267,70	377,60	159,88	143,20	74,52	2,00
Bordeaux	3,92	668,40	216,78	443,38	218,43	91,16	133,78	8,25
Nice	3,97	678,07	265,37	412,70	118,83	218,76	75,11	0,00
Montpellier	4,30	734,38	417,86	299,37	156,49	57,24	85,64	17,15
Poitiers	4,61	786,98	264,90	472,26	217,48	177,46	77,32	49,82
Nancy-Metz	4,70	802,11	295,96	431,95	213,09	132,50	86,37	74,20
Rennes	4,87	831,77	286,61	500,81	168,72	147,13	184,96	44,36
Nantes	5,23	891,95	380,77	502,68	120,18	194,47	188,02	8,50
Orléans	5,52	943,00	394,11	535,34	238,43	116,03	180,88	13,55
Amiens	5,81	991,04	313,14	581,32	204,34	181,23	195,75	96,58
Aix	5,86	1000,40	447,59	518,21	244,10	164,11	110,00	34,60
Lyon	6,39	1091,52	479,17	606,60	304,10	187,30	115,20	5,75
Rouen	6,41	1094,18	183,17	845,01	654,51	190,50	0,00	66,00
Toulouse	7,41	1264,96	359,05	883,90	587,50	189,53	106,87	22,00
Lille	10,35	1766,92	673,20	464,15	203,38	85,27	175,50	629,58
Total	100,00	17 070,67	6502,64	9385,11	4777,20	2506,73	2101,18	1182,92

D'après BILFIN, p. 31.

U 2000 se caractérise donc par une implication accrue des collectivités locales dans le financement des constructions universitaires, avec un rôle globalement prépondérant de la région au sein de ces collectivités. Il est aussi marqué par de fortes disparités, tant dans le financement total par étudiant selon les académies que dans le degré d'implication de chaque collectivité.

La nouvelle carte universitaire en 1995 : une transformation forte mais sans rupture

Une croissance supérieure aux prévisions

Sur la période, 300 000 étudiants supplémentaires étaient attendus dans les universités et les IUT.

La variation constatée sur la période de cinq ans est supérieure aux prévisions; l'accroissement est effectivement plus fort sur la période 1990-1995 que sur la période quinquennale précédente, les effets de l'augmentation du taux d'accès au baccalauréat jouant pleinement sur cette période.

Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur entre 1990 et 1995

	1990-1991	1995-1996	1990-1995	
Type 1 : universités dont IUT et IUFM	1 174 498	1 545 559	371 061	+31,6 %
Type 2 : post-bac, lycée, CPGE, STS public et privé	266 549	301 263	34 714	+13,0 %
Type 3 : « écoles » enseignement sup., public et privé	257 669	292 037	94 368	+13,3 %
Total	1 698 716	2 138 859	440 143	+25,9 %

Ces effets, comme l'indique le tableau ci-après, ont été inégaux selon les types d'enseignement supérieur :

- Les effectifs d'université (y compris IUT, IUFM) ont progressé le plus rapidement : +31,6 % et la croissance s'est accélérée par rapport à la période quinquennale précédente.

- Les effectifs « lycées » et les effectifs « écoles » ont progressé plus faiblement et au même rythme : +13 %; cependant, si les effectifs d'écoles connaissent pour les deux périodes observées un rythme de croissance analogue, il n'en va pas de même pour les classes d'enseignement supérieur de lycées qui voient leur croissance passer de 61,4 % pour la période 1985-90 à 13 % pour la période suivante.

Une évolution du poids respectif des dispositifs d'enseignement supérieur

Structure des effectifs de l'enseignement supérieur par types d'établissements

	1985-86	1990-91	1995-96
Type 1 (universités)	71,1 %	69,1 %	72,3 %
(dont IUT)	(4,6 %)	(4,4 %)	(4,8 %)
Type 2 (STS, CPGE)	12,2 %	15,7 %	14,1 %
Type 3 (ens. des écoles)	16,7 %	15,2 %	13,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

- Le poids des effectifs accueillis par l'ensemble des écoles diminue régulièrement sur dix ans.

- La part des lycées croît fortement sur la période 1985-90 et régresse sur la période suivante.

Une évolution de la population étudiante qui profite d'abord aux femmes

Évolution des effectifs par sexe et types d'enseignements

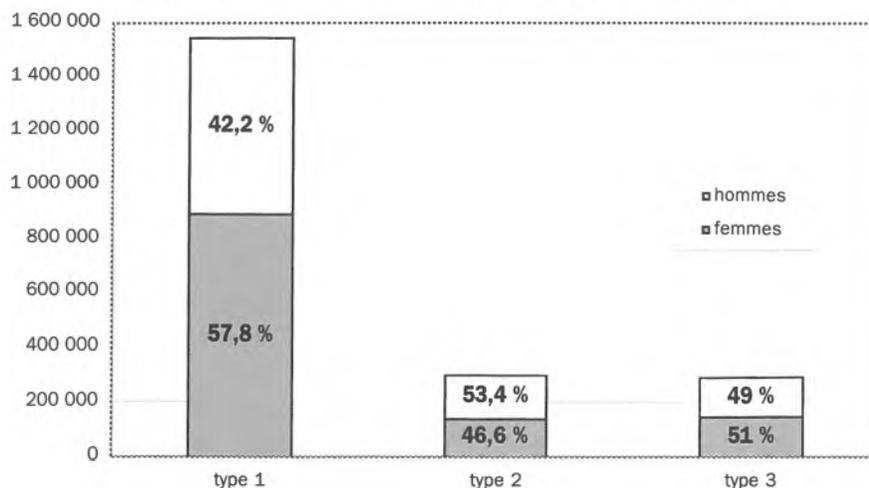
	1990-1991		
	Femmes	Hommes	Total
Type 1 (universités) (dont IUT)	641 439 (27 406)	533 059 (46 887)	1 174 498 (74 293)
Type 2 (STS, CPGE)	124 064	141 945	266 549
Type 3 (ens. des écoles)	135 901	121 768	257 669
Total	901 944	796 772	1 698 716

	1995-1996		
	Femmes	Hommes	Total
Type 1 (universités) (dont IUT)	890 513 (38 227)	655 046 (64 620)	1 545 559 (102 897)
Type 2 (STS, CPGE)	140 411	160 852	301 263
Type 3 (ens. des écoles)	149 057	142 980	292 037
Total	1 179 981	958 878	2 138 859

Les comportements en dix ans ont évolué différemment selon les sexes :

- Le choix de l'université est de plus en plus privilégié par les femmes : 72,7 % d'entre elles choisissent l'université en 1980-81; 75,5 % en 1995; il est relativement délaissé par les hommes : 73,8 % en 1980, 68,3 % en 1995.
- L'orientation vers les STS et vers les CPGE est de plus en plus prisée par les deux sexes.
- Les écoles de tous types sont relativement plus délaissées par les femmes (-6,4 %) que par les hommes (-1,3 %).

Part des hommes et des femmes par types d'établissements 1995-96



Effectifs universitaires par cycles, un rééquilibrage France/Île-de-France*Évolution des effectifs du premier cycle des universités – France, Île-de-France*

1985-86	France	Île-de-France	Régions, hors Île-de-France
1 ^{er} cycle universitaire	486 478	120 138	366 340
IUT	60 714	8 237	52 477
Répartition (dont IUT)	100,0 %	24,7 % (13,6 %)	75,3 % (86,4 %)

1995-96	France	Île-de-France	Régions, hors Île-de-France
1 ^{er} cycle universitaire	671 914	155 967	515 947
IUT	99 201	13 424	85 777
Répartition (dont IUT)	100,0 %	23,2 % (13,5 %)	76,8 % (86,5 %)

On observe un rééquilibrage au bénéfice des régions, ce qui traduit un redéploiement volontariste, la région Île-de-France ayant une démographie des 18-24 ans beaucoup plus dynamique que la quasi-totalité des régions.

Évolution des effectifs des deuxième et troisième cycles des universités – France, Île-de-France

1985-86	France	Île-de-France	Province
2 ^e cycle universitaire	323 284	105 773	217 511
3 ^e cycle universitaire	158 015	67 700	93 315
Répartition			
2 ^e cycle universitaire	100,0 %	32,7 %	67,3 %
3 ^e cycle universitaire	100,0 %	42,6 %	57,2 %

1995-96	France	Île-de-France	Province
2 ^e cycle universitaire	458 256	126 981	331 275
3 ^e cycle universitaire	204 867	75 849	129 018
Répartition			
2 ^e cycle universitaire	100,0 %	27,7 %	72,3 %
3 ^e cycle universitaire	100,0 %	37,0 %	63,0 %

En dix ans, des rééquilibrages significatifs se sont opérés entre l'Île-de-France et la province. Ils sont liés à des taux d'accroissement très différents, en particulier dans les deuxième et troisième cycles.

Taux d'accroissement sur 10 ans	France	Île-de-France	Régions, hors Île-de-France
1 ^{er} cycle universitaire	38,1 %	29,6 %	40,8 %
IUT	63,4 %	63,0 %	63,5 %
2 ^e cycle universitaire	41,75 %	20,10 %	48,60 %
3 ^e cycle universitaire	28,40 %	12,00 %	38,30 %

Ainsi, quel que soit le cycle, les effectifs des universités régionales croissent beaucoup plus vite que les effectifs des universités franciliennes, à l'exception des effectifs d'IUT, ces derniers étant notablement sous-représentés en Île-de-France.

Un redéploiement sous la pression des effectifs

Faute d'un réel état des lieux et d'arbitrages en matière de redéploiement, le plan U 2000, dès l'origine, a donné la priorité à la satisfaction des besoins les plus criants plutôt qu'au rééquilibrage des disparités inter ou intrarégionales.

Du fait des progrès de la scolarisation dans le second degré et de la croissance forte de bacheliers dans les académies marquées pendant longtemps par une forte sous-scolarisation, ces dernières ont comblé rapidement les retards de la province par rapport à l'Île-de-France. On a donc assisté à un double rééquilibrage : régions/Paris, régions du Nord et de l'Ouest/régions méridionales.

Par ailleurs, on a assisté, au sein de chaque région, à un rééquilibrage interne au profit des villes moyennes nouvellement dotées.

Un maillage des sites serré et régulier

« Les cartes de l'ensemble des sites d'enseignement supérieur fournissent une image inattendue et très révélatrice du phénomène de dispersion de l'enseignement postbaccalauréat sur l'ensemble du territoire. On est d'abord très frappé par l'abondance des sites (5045), puis par leur dispersion relativement homogène sur l'ensemble du territoire : 886 communes sont concernées. Rares sont aujourd'hui les arrondissements qui ne possèdent pas un ou plusieurs sites d'enseignement supérieur ; ils ne sont plus qu'une vingtaine, appartenant tous au rural profond.

Certes les agrégations autour des grandes villes n'ont pas disparu, mais les principales concentrations correspondent aux fortes densités de population (la région parisienne et la périphérie de l'hexagone). Toutes les villes de plus de 100 000 habitants et quasiment toutes les villes de plus de 50 000 sont bien entendu concernées, mais le tableau de la répartition des sites par catégorie de communes montre que la déconcentration est descendue jusqu'à des communes de petite taille (moins de 5000 habitants ou de 5000 à 10 000 habitants) (à noter que ces communes comprennent aussi des petites villes limitrophes de grandes agglomérations, signe d'un desserrement vers les « banlieues » de villes universitaires).

Ce phénomène est récent, il a été accentué plutôt que jugulé par le plan Université 2000, quels qu'aient été les objectifs annoncés, puisqu'il a ajouté des sites nouveaux entre les deux périodes de référence.

Par ailleurs, ce n'est pas en termes de simple distribution du phénomène sur l'ensemble du territoire qu'il faut examiner les cartes, il convient de pondérer l'image brute de maillage très serré qu'elle suggère par celles des contenus des sites, qualitativement (par filières) et quantitativement (par effectifs d'étudiants). La réalité devient alors bien différente et apparaît beaucoup plus inégale d'une région à l'autre et à l'intérieur des régions. » [d'après ÉVAL.]

Communes disposant d'au moins un site d'enseignement supérieur (1993-94)



	< à 5000	5000 à 10 000	10 000 à 20 000	20 000 à 50 000	50 000 à 100 000	> à 100 000	Total
Nombre de communes	197	208	328	567	272	226	1 798
Nombre de sites	271	318	615	1 170	901	1 957	5 232
Communes	10,96 %	11,57 %	18,24 %	31,54 %	15,13 %	12,57 %	100,00 %
Sites	5,18 %	6,08 %	11,75 %	22,36 %	17,22 %	37,40 %	100,00 %

Répartition des communes selon les filières d'enseignement supérieur

	Univ.	IUT	STS	CPGE	Paramédical et social	Autres écoles	Total
Nombre de communes	125	133	810	197	325	208	1 798
Nombre de sites	1 174	214	2 147	627	369	701	5 232

Les sections de technicien supérieur, les classes préparatoires aux grandes écoles implantées en lycées constituent la très grande majorité des implantations, notamment dans les villes les moins importantes.

Communes ayant au moins un site universitaire (université et IUT) public ou privé (1993-94)

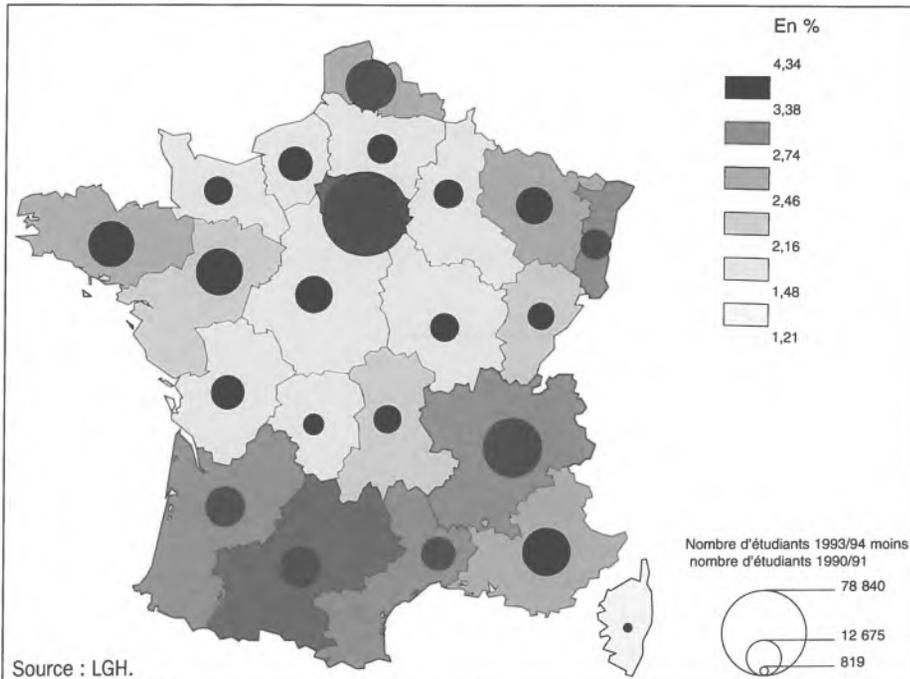


Des évolutions qui ne remettent pas en cause les anciennes hiérarchies même si émergent de nouveaux pôles territoriaux

« Si on compare les cartes des taux de scolarisation en début et fin de période, on est toutefois frappé par l'inertie des distributions plus que par les changements. Il est vrai que les observations ont été réalisées durant un intervalle de temps très court mais il est significatif que les configurations aient été peu remises en cause. Certes la diffusion de formations universitaires sur l'ensemble du territoire a permis à des flux nouveaux d'étudiants, psychologiquement mal préparés ou appartenant à des milieux socialement peu favorisés, de se manifester. Le choix du site a sans doute prévalu dans leur cas sur celui de la filière.

Or la logique d'organisation des cursus universitaires est beaucoup moins une logique de site (et même de cycle) qu'une logique de filières. En ce sens, l'équité territoriale n'a guère été réalisée, ni à vrai dire recherchée, tant par les services de l'enseignement que par les élus. Poussés par l'opinion publique, convaincus de la nécessité sociale et économique de permettre au plus grand nombre de poursuivre des études longues, mais en même temps soucieux de profiter des retombées économiques directes (en emplois induits par la présence d'étudiants et d'enseignants), voire de retombées indirectes (en valorisant le capital humain local ou l'image de marque), ces derniers ont cherché à doter leurs communes de formations d'enseignement supérieur, supposées être plus ou moins bien adaptées aux nécessités locales. Progressivement, on est ainsi venu à considérer, au niveau des villes moyennes, que la possession d'une structure universitaire constituait au mieux un enjeu de développement local, au pire un service de proximité. » [d'après *ÉVAL.*]

Taux de scolarisation postbaccalauréat et variation des effectifs entre 1990 et 1993-94



Total étudiants sauf écoles paramédicales et sociales et CPGE agricoles.

Le temps des antennes

Amorcé dans les années soixante-dix, le mouvement d'essaimage s'est élargi à la fin des années quatre-vingt, puisqu'il a concerné une cinquantaine de villes moyennes. Si chaque antenne universitaire a sa « propre histoire », on observe toutefois qu'elles accueillent, en 1993, plus de 50 000 étudiants, contre 30 000 seulement deux ans auparavant, ce qui révèle un réel dynamisme.

Les antennes universitaires sont aujourd'hui inscrites dans le paysage universitaire français et les évolutions prévisibles du système universitaire verront certaines accéder au rang d'université de plein exercice – ce fut le cas des antennes de Dunkerque, La Rochelle et tout récemment de Lorient-Vannes –... et d'autres disparaître faute de devenir ou d'étudiants.

Les antennes, qui ont été créées et se sont développées dans un contexte de croissance forte des effectifs étudiants, se trouvent aujourd'hui confrontées à la stagnation générale, voire à la régression de ces mêmes effectifs dans les prochaines années.

Leur devenir est donc lié aux politiques et aux choix que vont faire les universités mères : conforter les délocalisations par renforcement des filières existantes, renforcer le site de l'université mère au détriment des sites délocalisés.

Jusqu'à la mise en place des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, il n'y a pas eu de politique concertée de l'offre d'enseignement supérieur en général et postbaccalauréat en particulier. Ce sont des logiques propres, d'établissement, de politique locale, qui ont prévalu, contribuant à la mise en place d'un réseau, certes dense, mais dont la cohérence, l'intégration à son environnement spatial n'apparaissent pas de prime abord.

2

UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES : DES RELATIONS NOUVELLES

Les modalités de mise en place des implantations universitaires nouvelles

Même si l'essentiel des opérations d'U 2000, évaluées en masse financière, a concerné les implantations anciennes et les villes centres, ce qui ressort fortement de l'ensemble des études, c'est la relation nouvelle que le plan a permis de nouer entre les universités et leurs « nouveaux territoires », villes moyennes ou quartiers de grandes villes à l'écart jusqu'alors du développement universitaire. Le montage même du plan, appuyé sur le partenariat avec les collectivités territoriales, ses objectifs de démocratisation et de meilleure adéquation aux exigences de l'environnement économique placent désormais la dimension territoriale au sein des préoccupations de l'université.

Ce sont les opérations de « délocalisation » qui, au moment du bilan, sont les plus présentes à l'esprit des acteurs et certainement les plus lourdes de conséquences sur la conception du développement universitaire et sur la nature des liens entre université et partenaires locaux. La chose n'est cependant pas neuve :

« L'ancienneté d'une démarche volontariste des municipalités, mettant en œuvre, dans les années soixante et soixante-dix, école libre de droit, IUT ou collège universitaire et n'ayant de cesse de transformer ce premier essai en une ambitieuse politique de développement universitaire, constitue la conclusion la plus marquante des entretiens conduits au long de cette recherche. » [PDU, p. 14.]

Mais U 2000 va fournir l'occasion d'une montée en puissance sans précédent.

L'université et la ville

Les enjeux

Élus et universités poursuivent, dans les rapprochements qui s'opèrent, des objectifs propres à chacun. Dans le contexte d'accroissement global du niveau de formation, l'élu subit à la fois la pression des familles que préoccupe le surencombrement des universités

ou leur éloignement, et celle des milieux économiques en recherche de main-d'œuvre qualifiée ou de soutien d'activité.

De manière plus ou moins diffuse, il espère d'une implantation universitaire un effet sur le développement local, à tout le moins sur le simple maintien des jeunes « au pays ». Il en escompte déjà une valorisation de la ville ou du quartier.

« Un surcroît d'attractivité est prêté à la présence des enseignements supérieurs par les autorités consulaires, fédérations de chefs d'entreprises et édiles d'une ville moyenne. » [PDU, p. 20.]

L'équipement universitaire est aussi vécu comme un élément structurant de la ville ou du quartier.

« Les élus étaient à la recherche d'équipements structurants (certains parlent de « locomotives ») pour relancer des projets urbains mis à mal par la crise de l'immobilier de bureaux. L'université joue en la matière un rôle symbolique comme ont pu le faire auparavant les grands équipements culturels, les centres commerciaux, les technopoles ou les centres d'affaires. » [GREN, p. 9.]

Cet équipement représente en lui-même un important apport économique.

« En matière d'investissement immobilier, la construction de projets universitaires présente l'avantage d'entraîner des cofinancements régionaux et nationaux qui abondent les fonds alloués par la ville. » [PDU, p. 19.]

De son côté, l'université confrontée, certes inégalement selon les lieux et les filières, à une massification de ses effectifs, peut penser trouver une solution à ses problèmes dans la multiplication des sites.

« L'objectif premier des universités qui délocalisent leurs formations en villes moyennes réside bien dans la volonté de faire face à l'afflux des étudiants, en diminuant la pression des inscriptions dans les filières de leur siège central. » [PDU, p. 25.]

L'intérêt premier peut se doubler d'une réflexion plus politique : les conséquences de la massification de l'enseignement supérieur conduisent à passer d'un service limité et rare à un « service de proximité des usagers » [d'après MIDPY, p. 262]. L'objectif peut aussi être stratégique, une incapacité à exister sur l'ensemble du territoire local laissant mal augurer de l'aptitude d'une université à rayonner sur le plan national, voire européen [d'après PDU, p. 23].

Englobant l'ensemble de ces préoccupations, c'est fondamentalement le partage de la charge du développement universitaire qui est recherché.

« À la recherche de sources de financement nouvelles, les universités ont appris à compter sur le concours des collectivités locales. Pendant longtemps, toutefois, les grandes villes, accoutumées à posséder de longue date des universités dans leur patrimoine, ne se sont guère soucies de faire fructifier cet héritage.

A contrario, des villes moyennes privées d'enseignement supérieur et désireuses d'en conquérir, se sont engagées dans de lourdes dépenses, allant jusqu'à supporter en grande partie l'investissement pour des antennes décentralisées, puis à contribuer largement à leur fonctionnement. » [PDU, p. 27.]

La rencontre des intérêts de chacun s'opère donc sur le terrain de la ville – quartier de métropole régionale, ville moyenne ou ville nouvelle –, l'enjeu essentiel pour la collectivité étant la localisation des établissements.

L'implantation en ville moyenne

Il convient d'abord de préciser les proportions en cause. Le bilan financier d'U 2000 fait apparaître que, dans les 23 académies étudiées [BILFIN, p. 121], les universités centres absorbent à elles seules 79,5 % des crédits totaux, les « délocalisations » ne se partageant que 4,4 milliards de francs.

Répartition des crédits selon les financeurs dans les universités mères et les délocalisations

Universités mères	Total	MEN	% collectivités locales			Autre
	%	%	Région	Département	Commune	%
Total en KF	17 303 133	7 361 937	4 968 244	2 297 618	1 735 217	940 117
	100 %	42,5 %	28,7 %	13,3 %	10,0 %	5,4 %
Délocalisations Total en KF	4 466 254	1 486 559	1 116 532	700 509	736 521	426 133
	100 %	33,3 %	25,0 %	15,7 %	16,5 %	9,5 %

D'après BILFIN, p. 122 et 124.

Deux choses ressortent de ce tableau :

- la forte implication relative du département et de la commune dans le financement des délocalisations : près du tiers du coût total;
- la part importante des régions dans le financement des universités mères.

L'implantation nouvelle en ville moyenne est donc d'une portée limitée. Pour autant, c'est un des éléments forts du bilan, en raison des modifications ainsi apportées, moins à la carte universitaire qu'à la situation des villes dans leur territoire et au mode de relation de l'université avec son environnement. U 2000 a été l'occasion pour un certain nombre de villes d'accéder au statut de « ville universitaire », voire de légaliser une antenne déjà ancienne.

« Dès 1989, le Comité national d'évaluation des universités recense une cinquantaine d'antennes universitaires dont une trentaine sauvages, c'est-à-dire sans reconnaissance officielle du ministère, faisant l'objet de simples conventions. [...] Les années qui ont suivi ont mis en évidence la volonté forte des collectivités locales de poursuivre cet investissement. » [MIDPY, p. 259.]

Ce qui prévaut dans l'organisation des sites universitaires, c'est l'organisation des villes moyennes entre elles, leurs éventuelles concurrence, ainsi que leur degré d'autonomie par rapport à la métropole régionale.

« La situation d'une ville moyenne, au sein de l'armature urbaine d'une région, peut faciliter le développement universitaire, quand les niveaux de service des villes sont durablement hiérarchisés selon leurs poids démographiques respectifs, et quand leurs distances sont telles que leurs aires d'influence respectives ne s'imbriquent pas. » [PDU, p. 32.]

Le cas particulier des villes nouvelles d'Île-de-France

Dès leur création, les projets de villes nouvelles comportaient l'objectif d'un développement de l'enseignement supérieur en zone nouvelle. Leur degré d'achèvement ne devait-il pas se mesurer à la présence d'une cathédrale et d'une université? C'est donc dans un souci de parachèvement que sont créées, en 1991, les quatre universités de Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais c'est aussi avec l'objectif de désengorger les universités parisiennes.

Nées au même moment, dans des conditions à première vue identiques, les quatre universités se trouvent en quelque sorte « structurées » par la position de la ville dans l'ensemble francilien et par les choix d'implantation opérés dans chacune des villes :

- implantation multipolaire sur le site de Cergy-Pontoise,
- université de centre-ville à Évry,
- élément d'une cité scientifique et technologique à Marne-la-Vallée,
- schéma contrasté à Versailles-Saint-Quentin, où seule la ville nouvelle de Saint-Quentin se veut « la ville par l'université ». » [IDF, p. 167.]

Même dans le contexte d'une création relativement « technocratique », chaque université est le « produit » d'une ville et de son histoire, même courte, dans sa relation à la concentration parisienne.

Au sein même de la ville, qu'elle soit métropole régionale, ville moyenne ou ville nouvelle, le lieu d'implantation des bâtiments est lui aussi l'objet d'enjeux et de projets.

Campus, centre-ville ou quartier social et friche industrielle ?

Le développement des campus dans les années soixante a quelque peu sorti l'université de la ville. U 2000 est, pour de nombreux élus, l'occasion d'une réflexion nouvelle sur l'implantation de l'université dans la cité et sur leurs relations réciproques.

Belfort apparaît ainsi comme le précurseur d'une politique de reconversion des friches militaires avec l'implantation en centre-ville de la faculté des sciences dans les locaux d'une ancienne caserne; à Valence, on tente d'intégrer une résidence universitaire dans une opération de DSQ (développement social des quartiers), avec des résultats finalement peu convaincants; à La Rochelle, c'est à proximité immédiate du centre-ville que se construit le futur parc universitaire sur des terrains propriété du SIVOM rochelais.

Cette question du site d'implantation ne fait pas toujours l'unanimité ou relève de stratégies diverses de la part des différents partenaires. Ainsi, à Grenoble, les projets de désenclavement du campus opposent élus et universitaires :

« [En 1987, une étude] propose à la fois de faire entrer la ville sur le campus (accueil d'activités invitées et implantation de logements) et de réintroduire l'université dans la ville. À côté du domaine universitaire, [elle] préconise la création de sites d'essaimage qui accueilleraient environ 40 % de la croissance prévue des effectifs étudiants. »

Cette proposition, si elle bénéficie d'un soutien tacite des élus locaux et des fonctionnaires municipaux, se heurte à l'hostilité des présidents d'université.

« [Ils] y voient une atteinte à l'unité de leur institution. [...] Les élus locaux justifient l'insertion de l'université dans la ville par la volonté de promouvoir une mixité sociale [...], notamment sur les quartiers qui accueillent de l'habitat social. [...] Si les présidents acceptent en fin de compte le principe de l'essaimage, c'est parce qu'il devient le meilleur moyen de défendre le programme d'investissements universitaires dans son ensemble, et par là même de garantir la pérennité de l'aménagement du campus. » [GREN, p. 7 et 9.]

L'État y voit pour sa part un bon moyen de répartir les conduites d'opérations : à lui, le campus ; aux collectivités les sites d'essaimage.

À Caen, l'université est désormais implantée sur trois campus dans et hors de la ville, ce qui n'est pas sans poser des questions fondamentales pour l'organisation de l'enseignement universitaire : il s'agit bien de partager l'actuelle université de Caen en trois universités ou de revoir profondément son mode de gouvernement.

« Cet éclatement géographique entre un campus proche du centre-ville et de plus en plus spécialisé dans les disciplines non scientifiques, et deux campus périphériques (le campus nord dont la dominante scientifique ne cesse de s'affirmer) et le campus d'Ifs (départements tertiaires de l'IUT, UFR STAPS, formation professionnelle des adultes...) met en question l'organisation de la fonction universitaire dans l'agglomération. » [CAEN, p. 23.]

Ainsi, la question de l'implantation de l'université dans la ville n'est pas qu'organisationnelle ou urbanistique ; elle interroge le développement universitaire lui-même et les formes qu'il doit prendre. Le trait commun dans la réflexion et les négociations menées tant en ville moyenne que dans les quartiers ou en ville nouvelle, c'est l'espoir que l'on place dans la présence de l'étudiant dans la ville.

L'étudiant dans la ville

Si la population étudiante fut jugée dans le passé agitée et turbulente, il n'en est plus de même.

« Elle est perçue aujourd'hui dans sa dimension d'agent économique, notamment de consommateur, mais aussi comme facteur d'animation culturelle, sportive, associative et festive dans la ville. » [PDU, p. 18.]

Ainsi, à Albi, on escompte une « manne » de près de 4,3 millions de francs qui enrichirait la demande locale, grâce à la présence de 1870 étudiants [d'après MIDPY,

p. 265] ; à Belfort, on observe qu'ils « font bouger la vie locale » [PDU, p. 18]. Par la présence universitaire, on espère retenir les jeunes dans des régions qui se désertifient et qui vieillissent et créer ainsi un dynamisme nouveau. En ville nouvelle, diverses initiatives d'ordre sportif ou culturel s'attachent à stabiliser l'étudiant dans la ville.

Pour être répandue, cette perception de « l'effet étudiant » n'est que rarement étayée par une analyse précise de leurs conditions de vie et de sociabilité [GREN, p. 9], et l'impact de cette présence étudiante est, de fait, nuancé.

Si à Valence, on croit pouvoir affirmer que la ville doit à ses quelque 6000 étudiants,

« le maintien de douze écrans de cinémas commerciaux, la publication d'un guide iconoclaste des lieux et commerces de la ville ou des soirées musicales dans plusieurs bars à l'atmosphère contemporaine » [PDU p. 18],

ailleurs, les effets paraissent plus diffus et, parfois même, négatifs.

« L'arrivée des étudiants a repoussé des populations jeunes en voie d'insertion et d'accès au logement ayant moins de crédibilité financière, vers la périphérie. » [Un responsable de site cité in MIDPY, p. 266.]

Ainsi, le quartier, la ville moyenne, la ville nouvelle sont le terrain de rencontre de ces projets différents pour les élus et pour l'université. Cohérence ou discordance ?

Un projet global ou un cumul de projets ?

U 2000 se présente localement plus souvent comme une rencontre de projets que comme un plan global de développement. Parfois, entre le projet universitaire d'une ville moyenne ambitieuse et celui de sa voisine non moins volontariste, c'est d'abord la lutte fratricide et les blocages, et ce n'est que la crainte de l'échec partagé qui crée la base d'abord fragile de l'accord. Il en fut ainsi à Belfort-Montbéliard ou Lorient-Vannes [d'après PDU, p. 65]. Au sein d'un même site, le projet peut se révéler divers. Ainsi à Strasbourg :

« Les projets montrent peu de cohérence, car ils relèvent plus de l'addition de projets individuels (tout en essayant de ménager de grands équilibres entre universités) que d'un projet réel et partagé d'insertion des universités dans la ville et dans la région. [...] D'ailleurs, la majorité des projets existait avant le lancement du schéma U 2000. Ils étaient l'expression de besoins particuliers à certaines disciplines ou à une université. » [STRASB, p. 31 et 51.]

Entre le projet des élus et celui de l'université, entre les projets des différentes universités, les points communs ne peuvent se trouver que sur le terrain de la négociation.

Devenue élément structurant de la ville ou du quartier, facteur de valorisation et de développement économique, l'implantation universitaire fait rêver les édiles ; de son côté, l'université voit dans cet essaimage le prix à payer pour un desserrement de ses implantations anciennes, pour une meilleure assise sur l'ensemble de son territoire et

pour un partage des coûts du développement. Ces projets ne sont pas nécessairement cohérents, il a fallu trouver les terrains d'entente.

U 2000 est ainsi profondément marqué par une culture de la négociation, du compromis, de l'arrangement, appuyée sur le principe même de mise en œuvre du plan : le partenariat.

La négociation du plan U 2000

Le dispositif organisationnel d'U 2000 trouve son origine dans la politique des contrats de plan entre l'État et la région, mais aussi dans des conventions antérieures qui réglaient, de fait, le quotidien d'antennes plus ou moins « sauvages ».

« La publication du schéma et ses prolongements dans les contrats de plan auront permis soit *une officialisation d'accords de délocalisations* déjà programmés ou *pratiqués officieusement* (comme à Valence ou à Vannes par exemple), soit *une acceptation un peu contrainte d'extension* (dans le cas de Besançon pour ses délocalisations sur le Nord-Franche-Comté). [PDU, p. 50.]

Un rapprochement progressif des partenaires

Le partenariat est une forme d'organisation qui a déjà fait ses preuves en matière de construction universitaire.

« U 2000 n'a pas, à proprement parler, déclenché la concertation entre les partenaires concernés. [...] Des opérations spécifiques avaient déjà été lancées avant la mise en œuvre du schéma de la part de l'État (notamment à Mulhouse), des collectivités locales (construction d'un pôle au sud de l'agglomération strasbourgeoise comprenant des écoles d'ingénieurs en physique et en biotechnologie), des universités (aménagement d'un campus, au sein de la zone industrielle de la Meinau par l'université Louis-Pasteur). Ces opérations ont constitué le premier jalon de la prise de conscience du nécessaire partenariat. » [STRASB, p. 8.]

À La Rochelle, la dynamique partenariale engagée depuis le milieu des années quatre-vingt au niveau local et régional pour développer de nouvelles unités d'enseignement supérieur et des centres de recherche, notamment dans le cadre des contrats de plan, peut être analysée comme un élément déterminant de la création de l'université [ORLTO, p. 117].

Mais U 2000 a correspondu financièrement à une forte relance, en particulier de la participation des collectivités locales, dont le financement devient nettement majoritaire dans les « opérations nouvelles », c'est-à-dire initiées dans le cadre du plan.

Dispersion des académies selon la structure de financement des opérations antérieures

Part du financement	Moyenne (%)	Coefficient de variation
État	46,84	0,73
Collectivités locales	50,45	0,65
Région	29,44	0,62
Département	12,54	1,22
Commune	8,47	1,16

D'après BILFIN, p. 25.

Dispersion des académies selon la structure de financement des opérations nouvelles

D'après BILFIN, p. 34.

Part du financement	Moyenne (%)	Coefficient de variation
État	38,09	0,50
Collectivités locales	54,98	0,53
Région	27,98	0,72
Département	14,68	0,66
Commune	12,31	0,68

C'est la commune qui accroît le plus nettement son effort, suivie par le département, la part de la région diminuant légèrement tout en restant la plus importante parmi les collectivités. Et si...

«... quelques âmes naïves auraient pu croire qu'U 2000 serait l'occasion de mettre fin au transfert de charges entre l'État et les collectivités locales sur la question de l'enseignement supérieur... » [PDU, p. 69.],

on observe qu'il n'en est rien.

Le « paysage » qui ressort des différentes études est d'une extrême complexité. Si l'État reste seul compétent en matière d'enseignement supérieur, nombreux sont les partenaires potentiels dès qu'il s'agit de projeter, de programmer, de financer et de construire.

Ainsi, les compétences juridiques sont réparties entre le ministère ayant compétence et son représentant régional, le recteur; les universités, établissements publics autonomes; et le préfet de région auquel la circulaire de mars 1990 confie la programmation des équipements universitaires, tandis que les implantations se font sur le territoire de communes qui ont désormais des pouvoirs étendus en matière d'urbanisme.

Les financements, quant à eux, associent l'État, la région, le département, les communes et leur groupement.

Quant aux capacités d'expertise, elles sont détenues par de nombreuses structures : la direction départementale de l'Équipement, maître d'œuvre traditionnel pour les constructions publiques; les agences d'urbanisme; les services municipaux; les chambres de commerce et d'industrie pour les implantations de commerces et services; les sociétés d'économie mixte, les bureaux d'études, les équipes de recherche... [d'après GREN, p. 4].

Encore ne cite-t-on ici que les principaux partenaires locaux et régionaux; s'y ajoutent l'ensemble des milieux économiques et sociaux, ainsi que les instances nationales

(autres ministères, DATAR, CPU, CNE...) et, bien entendu, le pouvoir politique à tous ses échelons qui, parfois, interfèrent.

« Les démarches et les négociations s'opèrent donc dans un système complexe sur trois niveaux [aux] étroites imbrications : le niveau local, le niveau régional et académique et le niveau national. L'obtention d'une formation supérieure ou les modalités de son renforcement dépendent de la capacité à jouer au mieux de ces trois niveaux et des espaces enchevêtrés qu'ils tissent. » [MIDPY, p. 261.]

Cette forte mobilisation n'est pourtant pas le cas général. La répartition des financements entre les académies et entre les collectivités locales fait apparaître d'importantes disparités.

« L'inégal engagement des régions reflète à la fois les disparités de leurs ressources financières, la hiérarchie de leurs priorités et l'intérêt plus ou moins affirmé qu'elles ont porté en 1990 et 1991 au développement des enseignements supérieurs (en rappelant qu'elles étaient déjà bien inégalement impliquées dans les contrats de plan État-régions, et que certaines d'entre elles, comme la Basse-Normandie, à défaut d'obtenir les écoles d'ingénieurs espérées, financent l'installation des grandes écoles privées telles l'École spéciale des travaux publics à Épron, au nord de Caen – 46 millions de francs). » [CAEN, p. 6.]

La question se pose alors de *l'homogénéité de traitement* des étudiants sur l'ensemble du territoire.

« Ce multipartenariat pose le problème de l'égalité de situation de chaque université sur le territoire français. En effet, les conditions de vie et de travail peuvent-elles diverger sensiblement d'une université à l'autre en fonction des ressources financières et de la volonté politique d'une commune, d'un département ou d'une région ? » [CONDW, p. 24 synth.]

Le processus de la négociation

Même si les habitudes étaient relativement anciennes, elles n'avaient jamais eu l'ampleur, ni fait l'objet de la systématisation que l'on rencontre dans le schéma.

Dans un premier temps, il s'est agi de trouver un *lieu adéquat pour mener la négociation*. Les instances traditionnelles de concertation – conférences des présidents, rencontres État-région à l'occasion des contrats de plan... – ne donnent pas totale satisfaction car insuffisamment ouvertes à l'ensemble des partenaires. On assiste donc à la naissance de structures diverses, voire à la tentative d'utilisation quelque peu détournée d'instances préexistantes. Ainsi en est-il des pôles européens. À Strasbourg, il va jouer un rôle clé de médiation entre les trois universités [STRASB, p. 25]. À Grenoble, par contre, l'accord ne se fait pas sur les missions du pôle. Se crée alors une Association pour le développement universitaire de l'agglomération grenobloise (ADUAG).

« Présidée par le recteur, [elle] est créée en septembre 1990 avec pour objectif de réunir les universités, les laboratoires de recherche, les administrations, diverses structures d'étude, la chambre de commerce et d'industrie et les communes concernées. [Cependant], cette structure fonctionne plus comme une instance de concertation que comme une structure opérationnelle constituant un véritable centre de décision. » [GREN, p. 12.]

La coordination d'une opération relevant principalement de l'État par une structure associative peut sembler hétérodoxe; de fait, en 1993, le préfet impose son remplacement par un comité beaucoup plus informel et sans véritable bureau [GREN, p. 21].

Les collectivités locales, quant à elles, en particulier les communes, se retrouvent dans les syndicats mixtes, les districts, les communautés de communes, voire dans des instances créées spécialement comme le Syndicat pour la promotion et la gestion du site universitaire de Damigny-Alençon [CONDW, p. 49].

Dans un second temps, il s'est agi de *formaliser la négociation*. Ces efforts se traduisent dans la signature de conventions de sites qui règlent, en général, la répartition des coûts de construction et les maîtrises d'ouvrage. D'autres conventions vont largement au-delà.

« Ces conventions règlent les échanges autour de quatre domaines d'intervention : les coûts pédagogiques, les locaux et les dépenses de fonctionnement, l'administration du site. Les situations sont très variables et les termes de l'échange sont fonction du contexte, de l'histoire et des forces en présence. On pourrait considérer que la relation se construit sur le mode du consensus sous tension. » [ORLTO, p. 201.]

En effet, le processus de négociation ne se développe pas sans concurrences ou conflits plus ou moins ouverts. Le plus souvent, ces tensions s'expriment selon le schéma traditionnel d'opposition entre le « local » et le « central ».

« Il y aurait d'un côté ce qui se passe "ici... chez nous... dans notre ville..." et de l'autre, ce qui se décide "à Toulouse... là-haut... là-bas...". [...] On retrouverait ici les traits dominants d'un modèle culturaliste toujours marqué par la peur des relations de face à face et par l'opposition face à un pouvoir central omnipotent mais faible des privilèges et particularismes qu'il accorde, comme l'exprimait en son temps Tocqueville. » [MIDPY, p. 281.]

La nécessité de trouver un terrain d'accord peut aboutir à affaiblir la qualité des projets.

« La recherche du consensus n'a pas que des effets positifs, elle bride l'innovation et favorise une voie moyenne qui n'est pas toujours pertinente. La majorité des acteurs n'ayant aucune culture en matière d'urbanisme et d'aménagement, les décisions sont prises en fonction du "bon sens" plus qu'en fonction de critères techniques dont l'importance échappe au plus grand nombre. » [CAEN, p. 27.]

Les phases du partenariat

Le processus de construction ou d'implantation nouvelles se développe selon des *phases de partenariats*, qui éventuellement spécialisent l'intervention de chacun.

Le « *portage* » de projet, en particulier d'une nouvelle implantation, est avant tout *affaire de notable*. La constitution de l'université de La Rochelle tient au « rôle essentiel qu'auront su jouer deux hommes clés, le maire de la ville et le président du conseil général » [ORLTO, p. 117]. Si les maires occupent une place importante dans cette « logique de conquête », les universitaires n'en sont pas absents, présidents d'université, administrateurs provisoires ou simples « fantassins » en « terres de missions » [PDU, p. 109].

Les questions d'*organisation des sites* sont l'*affaire des agences d'urbanisme et des cabinets d'architectes*, sous le contrôle attentif des collectivités locales et de l'État. L'histoire des sites, de ce point de vue, est souvent une suite d'ordres et de contrordres, d'équipes mandatées, puis relevées de leur fonction, de projets « déshabillés ». Si les études, les plans directeurs intègrent fortement la ville, ses logiques, ses contraintes, en revanche, les exigences et les besoins du développement universitaire sont peu analysés et peu pris en compte.

La *coordination des constructions* et la *maîtrise d'ouvrage* sont traversées d'enjeux techniques et politiques.

« Le maître d'ouvrage est la personne morale pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre. Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. » [CAEN, p. 26.]

Cet extrait de la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique montre les compétences très diverses et la grande responsabilité du maître d'ouvrage public.

Jusqu'en 1989, cette maîtrise d'ouvrage n'était assurée que par l'État, le plus souvent la direction départementale de l'Équipement. Depuis, la loi d'orientation sur l'Éducation a donné la possibilité aux établissements d'enseignement supérieur d'avoir cette responsabilité. En juillet 1990, une loi a autorisé l'État à confier aux collectivités locales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage pour la construction d'établissements d'enseignement supérieur sous contrainte de financement [d'après STRASB, p. 4]. Ainsi, dans le cadre d'U 2000, les trois types de maîtrise d'ouvrage apparaissent. Le choix est loin d'être neutre.

« L'organisation de la maîtrise d'ouvrage constitue pour les acteurs concernés par l'aménagement universitaire autant de moyens de structurer la négociation, de stabiliser les contextes de décision de manière à réduire l'incertitude inhérente à ce type de situation. » [GREN, p. 5.]

La maîtrise d'ouvrage est partie même de la négociation, et les partages qui s'opèrent sont révélateurs.

« Pour la répartition des maîtrises d'ouvrage, les choses paraissent claires dès le départ. L'État prenait en charge les travaux que les collectivités ou les universités ne voulaient pas gérer. La région souhaitait suivre des opérations plus proches du transfert de technologie et de la recherche appliquée, telle l'École de chimie. La communauté urbaine se chargeait des opérations insérées dans le tissu urbain et portant conséquence sur la vie urbaine [...]. Le département, quant à lui, ne souhaitait pas s'investir autrement que financièrement dans l'université. [...] Ainsi, les collectivités ont choisi d'assumer la maîtrise d'ouvrage pour les projets "prestigieux", en tout cas de constructions neuves. » [STRASB, p. 54.]

À Grenoble, la répartition de la maîtrise d'ouvrage se fait sur d'autres critères :

« En ce qui concerne les sites d'essaimage, ce sont les communes supports qui l'assurent. En ce qui concerne le campus, elle est confiée à l'université Stendhal, [...] mais celle-ci s'empresse de déléguer la maîtrise d'œuvre des travaux à la direction départementale de l'Équipement. » [GREN, p. 22.]

Même si la loi leur en donne la possibilité, les universités ont rarement exercé la maîtrise d'ouvrage, à l'exception toutefois de Nice-Sophia Antipolis.

« L'université a pris la décision d'assumer la maîtrise d'ouvrage de l'opération avec le conseil du service des constructions du rectorat, et de confier la conduite d'opérations à la DDE. Elle a donc organisé le concours pour la sélection de la maîtrise d'œuvre et arrêté la composition du jury. » [NICE, p. 19.]

Ce faible engagement tient à un défaut de technicité, qui ne leur est cependant pas propre.

« Les collectivités n'ont pas toutes dans leurs structures les compétences pour être maîtres d'ouvrage. Les universités également ont vite pris conscience des risques liés à un tel exercice, surtout pour la construction de nouveaux bâtiments. » [STRASB, p. 50.]

Il en résulte une forme de prise de pouvoir des « techniciens » d'autres structures et un caractère parfois « routier » des projets.

L'engagement des collectivités locales

Qu'il exerce ou non la maîtrise d'ouvrage, chacun des partenaires attache une importance qui lui est propre à telle ou telle réalisation ; cet intérêt se manifeste par le *degré d'engagement* financier ou simplement par l'attention soutenue portée à la mise en œuvre.

Les villes semblent s'impliquer tout particulièrement dans les réalisations liées aux *conditions de vie étudiante*. Ainsi, à La Rochelle :

« La ville mène une politique d'accompagnement selon deux orientations principales : des actions en faveur du logement étudiant et d'autres visant à mieux intégrer les étudiants dans la cité. » [ORLTO, p. 178.]

Pour 32 % des grandes villes et 47 % des villes moyennes interrogées, les moyens financiers dégagés dans le plan U 2000 ont permis créations et aménagements dans les domaines relatifs aux conditions de vie et de travail des étudiants [CONDW, p. 18 et 32]. L'attitude n'est pas récente, au moins en ville moyenne.

« Dans les villes moyennes, les observations font apparaître que l'implication dans les domaines relatifs aux conditions de vie des étudiants est très importante avant 1991 et s'est sensiblement renforcée après la mise en œuvre du plan.

Dans les grandes villes, les faits attestent que leur implication dans [ce domaine], existante avant U 2000 pour une minorité d'entre elles, s'est développée et fortement renforcée à l'occasion du plan. » [CONDW, p. 38.]

Le bilan financier permet de compléter ce constat, tout en le nuanciant :

Répartition des crédits selon les filières dans les universités mères

Universités mères	Total en KF	MEN %	% collectivités locales			Autre %	
			Région	Département	Commune		
Sciences et santé	3 934 046	41,5	31,4	11,0	9,1	6,9	100
Lettres et sc. humaines	1 863 943	43,0	25,3	15,8	12,0	3,9	100
Droit, éco., gestion	3 005 562	45,6	21,5	15,1	14,9	2,8	100
STAPS	161 294	74,9	9,0	14,3	1,9	0,0	100
Formations ingénieurs	3 469 902	30,8	41,6	14,4	7,7	5,5	100
IUT	1 003 619	37,3	33,8	14,4	10,8	3,7	100
IUP	237 280	28,1	48,5	4,6	15,1	3,8	100
IUFM	132 052	66,2	3,5	7,7	6,8	15,9	100
Recherche	823 270	42,3	27,4	10,9	4,2	15,2	100
Services communs	479 222	46,6	28,2	13,9	9,6	1,7	100
Vie de l'étudiant	1 929 464	58,0	14,9	13,7	9,2	4,1	100
Divers	263 479	55,7	19,0	2,4	8,2	14,8	100
Total	17 303 133	42,5	28,7	13,3	10,0	5,4	100

D'après BILFIN, p. 122.

Répartition des crédits selon les filières dans les antennes délocalisées

	Total en KF	MEN %	% Collectivités locales			Autre %	
			Région	Département	Commune		
Sciences et santé	159 977	22,9	9,1	16,3	10,5	41,2	100
Lettres et sc. humaines	131 191	26,4	25,2	31,0	17,4	0,0	100
Droit, éco., gestion STAPS	277 625	20,5	20,9	16,4	20,3	21,9	100
Formations ingénieurs	511 801	45,4	28,6	9,6	8,4	8,0	100
IUT	2 339 394	29,4	27,7	15,9	18,8	8,1	100
IUP	46 200	27,1	36,1	21,6	0,0	15,2	100
IUFM	64 520	8,5	0,0	78,9	12,6	0,0	100
Recherche	8000	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	100
Services communs	19 900	9,0	33,9	23,4	33,7	0,0	100
Vie de l'étudiant	489 273	48,7	15,3	9,7	14,7	11,5	100
Divers	418 373	41,8	28,2	12,6	17,1	0,2	100
Total	4 466 254	33,3	25,0	15,7	16,5	9,5	100

D'après BILFIN, p. 124.

Si la commune manifeste une certaine implication dans le domaine de la vie étudiante, c'est l'État qui en reste de loin le principal financeur.

Par ailleurs, les projets liés à la vie étudiante connaissent partout un retard important : à Grenoble, la négociation achoppe sur un problème de localisation ; à La Rochelle, c'est peut-être un certain déficit de pratique et de capacités d'action collective de la part des étudiants qui freine la réalisation.

À Strasbourg, « tous les projets de ce type (maison des universités, maison des chercheurs, espaces verts...) sont, dans le meilleur des cas, en phase d'étude. » [STRASB, p. 49.]

Les départements, ainsi que le montrent les tableaux précités, sont moins présents dans le financement des universités mères. Dans les délocalisations, ils se mobilisent tout particulièrement sur le *financement des IUFM*, dont les régions sont totalement absentes ; cela surprend peu si l'on se souvient qu'il s'agit des anciennes écoles normales d'instituteurs, chères au cœur d'une France départementaliste.

Les régions, quant à elles, manifestent leur compétence en matière de développement économique par un investissement tout particulier sur *les formations d'ingénieurs et les IUP*. Quant à la recherche, elles ne contribuent à son financement que dans les universités mères.

L'État semble se mobiliser sur les filières qui trouvent plus difficilement un financement auprès des collectivités locales. Ainsi en est-il, dans les universités mères, pour les opérations relevant de la vie de l'étudiant, de l'IUFM et des activités physiques et sportives. Dans les délocalisations, il est le principal financeur des formations d'ingénieurs, de la vie de l'étudiant et de la recherche qui ne reçoit pas de financements locaux.

Au total, la négociation, appuyée sur des structures diverses, créées ou non pour la circonstance, apparaît fortement marquée par la recherche du consensus, dès lors

qu'aucun des partenaires en présence n'a la possibilité – ni l'envie – de faire sans les autres. Les phases d'élaboration du projet, la maîtrise d'ouvrage des différents types de construction se répartissent de manière spécialisée entre les différents partenaires.

L'université, malgré les possibilités offertes par la loi, est peu présente sur ce terrain, essentiellement par défaut de technicité spécifique, et la maîtrise d'ouvrage des opérations lourdes de construction et de restructuration est pour l'essentiel assurée par l'État et les collectivités locales.

Enfin, chaque partenaire opère des choix relativement marqués dans ses investissements, l'État jouant alors un rôle compensatoire dans le financement des filières ou des équipements moins mobilisateurs pour les collectivités locales.

Les difficultés et les manques

L'université est inégalement présente dans les négociations, parfois peu consciente, presque toujours peu maîtresse des enjeux. Dès le départ, les universités manifestent des attitudes diversifiées devant la perspective d'implantations nouvelles; ainsi en région Centre, où l'université de Tours et celle d'Orléans semblent avoir adopté des stratégies très différentes.

« Dans le dipôle Tours-Blois, l'université porte clairement la maîtrise de ses formations délocalisées, la ville de Blois assurant la coordination des partenaires au niveau local et l'accompagnement des infrastructures d'accueil et de vie des étudiants.

Dans le réseau Orléans, Chartres, Bourges, Châteauroux, Issoudun, l'université mère semble très réticente aux initiatives de délocalisation des formations; ce sont les élus locaux qui font pression selon des politiques propres et non coordonnées entre elles. » [ORLTO, p. 61.]

Il en résulte un positionnement très différent dans la négociation pour chaque université. Cette situation n'est pas liée à une bipolarité universitaire, facteur de concurrences.

« L'université caennaise, pourtant unique dans la région, interlocuteur principal pour l'accueil des étudiants et les formations supérieures, aurait pu s'appuyer sur cette situation pour prétendre jouer un rôle important; en fait, elle a été peu présente, voire absente dans la phase de négociation du plan. Ses instances qui sont lourdes et paralysées, en partie du fait de stratégies confuses et contradictoires, [...] ont été très réticentes vis-à-vis des délocalisations, en même temps que très susceptibles par rapport à toutes les initiatives remettant en question l'autonomie de l'université et sa capacité à conduire sa politique propre. » [CAEN, p. 7.]

Alors que nombre d'études font appel à des compétences de type universitaire, les établissements y participent peu.

« Les universités ne savent pas mobiliser les compétences qui existent dans leurs rangs pour se doter d'une capacité d'expertise propre et évaluer les propositions émises par leurs partenaires. » [GREN, p. 14.]

« Les trois universités n'ont pas été associées à la signature de la convention U 2000 en 1992, alors que juridiquement les trois présidents auraient pu également parapher le document, donnant ainsi une dimension symbolique au partenariat. Les universitaires n'étaient là qu'en tant que spectateurs, alors qu'il s'agissait de leurs projets. Ce retour au rôle de simple usager a été vécu difficilement par les intéressés. » [STRASB, p. 56.]

Les usagers, enseignants, chercheurs et étudiants sont eux aussi peu associés aux travaux de réflexion, encore moins à la négociation. En juin 1990, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la Recherche et de la Technologie et le Plan urbain lancent un programme de recherche-expérimentation sur le thème « l'Université et la Ville ». Les travaux de recherche conduits dans ce cadre doivent permettre d'enrichir le débat local sur l'aménagement universitaire [d'après GREN, p. 13]. Cela donne lieu à la mise en place « d'espaces publics de recherches et de débats ». À Nice, la réponse à l'appel d'offres est portée par un partenariat associant la ville de Nice, le conseil général, la DDE, la chambre de commerce, une société d'économie mixte et l'université [NICE, p. 5].

Si la concertation se met en place, elle est bien souvent fragile.

« Il y a eu concertation effective, entre des intervenants de tempérament différent, ayant des compétences inégales mais qui se sont complétées, la qualité des relations des personnes entre elles y aidant grandement.

Mais il faut être bien conscient que le système de relations qui s'établit à l'occasion d'une telle opération est aléatoire et fragile. » [CAEN, p. 86.]

En somme, la démarche même de négociation telle qu'elle a existé dans U 2000 pré suppose peu l'association des usagers, même si l'on peut rencontrer, ici et là, quelques réussites en la matière. Ainsi, la Maison de la recherche en sciences humaines, à Caen. Le plus souvent, les opérations ont assez largement échappé à ceux qui allaient vivre et travailler dans les réalisations.

« La volonté de limiter l'accès des usagers à la scène de négociation, lorsqu'il s'agit de discuter de questions stratégiques ayant trait, par exemple, à la localisation des nouvelles constructions, explique qu'aujourd'hui le développement universitaire soit perçu par de nombreuses personnes interrogées comme l'affaire de quelques grands notables. » [GREN, p. 37.]

Les financements croisés sur lesquels s'appuie le plan posent certains problèmes de mise en œuvre : la non-prise en compte fréquente des *coûts de fonctionnement* parmi les critères de choix des projets architecturaux peut être rapprochée du fait que les décideurs de la construction ne sont pas nécessairement ceux qui auront à l'entretenir...

« Dès la fin de la construction du pôle API (application pour l'industrie), les universités ont été confrontées à la nécessité de financer les frais de fonctionnement des nouveaux bâtiments. Leur dimension et leur architecture entraînent des coûts importants dont cette université a du mal à s'acquitter sans ponctionner d'autres budgets. » [STRASB, p. 38.]

C'est que les priorités des uns et des autres ne sont pas les mêmes :

« Le concours international d'architectes est lancé. Le projet retenu par la commission régionale d'attribution n'est pas celui qui recueillait l'adhésion de la communauté scientifique (en minorité dans cette commission). Les chercheurs avaient opté pour un projet plus ramassé que la commission pour laquelle des considérations d'ordre esthétique étaient plus importantes que le montant des frais de fonctionnement futurs. [STRASB, p. 48.]

Les *retards de paiement* créent aussi d'importantes difficultés. C'est bien souvent l'État qui tarde, mais c'est aussi l'organisation différente du paiement d'une instance à l'autre qui est en cause.

« Les temps administratifs sont rarement en phase avec l'urgence des besoins. [À propos de l'UFR de pharmacie] avec un retard de plus d'un an, les révisions de prix ont grevé le budget initial de 800 000 francs. Les retards dans l'obtention des crédits de paiement obligent les maîtres d'ouvrage à travailler aux limites de la réglementation [ou] à répercuter les lenteurs de l'administration sur la trésorerie des entreprises. » [CAEN, p. 64.]

Instruit par l'expérience, on tente de trouver des solutions, comme à Strasbourg, où, à la suite du X^e contrat de plan État-région, le principe de la mixité des financements de chaque projet a été écarté en raison des délais de paiement de l'État. La convention U 2000 a été établie au niveau régional, l'équilibre financier se faisant sur l'ensemble de la convention et non pas projet par projet [STRASB, p. 31].

Si, en ville moyenne, la collaboration avec les établissements universitaires a précédé le plan U 2000, sous la forme d'une *gestion concertée* de l'enseignement supérieur, il est clair que le plan a eu pour effet de la renforcer dans les grandes villes, et avec d'autres collectivités territoriales. Dans ce contexte de partenariat, négocié le plus souvent implantation par implantation, la *prise en charge de la gestion* des équipements s'opère selon une grande hétérogénéité, les implantations nouvelles se trouvant bien souvent en situation de pauvreté. À La Rochelle, les déséquilibres sont flagrants.

« L'administrateur provisoire de l'université souligne la situation d'urgence dans laquelle se trouve la jeune université au milieu de l'année 1995. C'est essentiellement le manque de postes d'enseignants et de personnels administratifs qui rend la situation difficile puisque 45 % du budget de fonctionnement est consacré à la rémunération complémentaire de professeurs et d'agents. » [ORLTO, p. 170.]

Les universités nouvelles d'Île-de-France ne sont guère mieux loties, et, selon les critères du ministère lui-même, elles sont sous-dotées de 25 à 50 % en 1994. C'est que le système de répartition des moyens (crédits et emplois), SanRéMo, privilégie l'existant. En effet, si le calcul des *moyens attribuables* se fait selon une grande sophistication, le « principe du plancher » – qui veut que l'on ne diminue pas la dotation d'un établissement –, allié à une disponibilité budgétaire plutôt stable, fait que les unités créées courent le risque d'être sous-dotées [d'après IDF, p. 90].

Aussi n'est-il pas rare de voir les collectivités se substituer à l'État, y compris en ce qui concerne les dépenses d'enseignement, comme à Rodez ou à Cahors, où cette prise en charge dépasse les deux tiers du coût total.

« Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, font l'objet d'une convention annuelle qui stipule que le montant du loyer s'élevant à 600 000 francs hors taxes "n'est pas perçu compte tenu de l'insuffisance de la subvention régulière accordée par l'État aux universités".

Les accords stipulent également les modalités par lesquelles les collectivités locales assurent une partie des dépenses d'administration, de service et d'entretien des nouvelles structures. Il s'agit là de moyens humains en personnel. » [MIDPY, p. 297-299.]

L'ancienneté de montages plus ou moins clandestins est à l'origine de ces usages que le rapport Delhoume [*les Délocalisations universitaires*, rapport à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, sept. 1995] appelle les « *errements financiers* ». Un total de dépenses d'environ 4 161 000 francs est ainsi à la charge de la ville de Vannes pour l'année 1995.

- « - 135 000 francs pour frais d'entretien et de fonctionnement,
- 376 000 francs pour dépenses d'administration,
- 1 178 000 francs pour dépenses en personnel administratif,
- 1 825 500 francs pour les heures d'enseignement,
- 50 000 francs pour les déplacements des enseignants.

Ainsi, par le truchement de leur budget, les villes de Lorient et de Vannes ont assuré le paiement d'une partie des cours complémentaires et pris en charge les frais de déplacement des enseignants, leur assurant, en complément de l'indemnité au taux réglementaire, une "bonification pour heures spécifiques". » [PDU, p. 70.]

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant d'observer à la longue un certain retrait des collectivités, même lorsqu'elles n'ont pas financé les implantations à une telle hauteur.

Pour certaines villes, les plus anciennes dans l'accueil d'implantations nouvelles, U 2000 est apparu comme l'occasion de l'allègement d'une charge qu'elles supportaient seules jusqu'alors, et qui se trouvait désormais partagée avec l'État, la région et le département. Valence et Belfort en sont l'exemple [d'après PDU, p. 28].

Quoi qu'il en soit, la structure financière de collectivités locales, confrontées à des charges qui s'alourdissent et des bases fiscales qui stagnent, ne laisse guère augurer un maintien au niveau actuel de leur implication financière dans les établissements universitaires [PDU, p. 28].

En somme, si le partenariat apparaît comme le trait commun extrêmement fort de l'ensemble du schéma U 2000, il est marqué par la *faiblesse de la représentation* de l'université et des usagers dans la concertation, à quelques notables exceptions près, comme à Nice ou dans certaines réalisations caennaises. Il illustre aussi les *difficultés du cofinancement* entre des partenaires dont les modes d'organisation diffèrent, la

prise en charge de la gestion, voire de l'animation des équipements nouveaux donnant lieu à des situations très contrastées où les collectivités locales s'engagent délibérément bien au-delà de leurs compétences.

Cette diversité d'origine, alliée à une raréfaction des moyens financiers disponibles dans les collectivités locales, trace un avenir quelque peu incertain selon les territoires de cette gestion concertée de l'enseignement supérieur.

Les modes d'organisation de l'université dans ses nouveaux territoires

Si l'objectif premier de l'implantation nouvelle est avant tout d'exister, très vite, si ce n'est simultanément, se pose la question de *l'organisation du site*. D'ailleurs, la pression des collectivités ne porte désormais pas tant sur l'ouverture de nouveaux sites que sur l'organisation des sites existants [d'après *PDU*, p. 7].

D'emblée, le plan manifeste sa méfiance à l'égard des antennes en prévoyant que « les créations de formations d'enseignement supérieur plus ou moins clandestines devront être prises sur les enveloppes académiques », ce qui est un moyen d'en limiter la prolifération. Restent donc trois possibilités :

- *L'antenne homologuée*. Le même texte précise qu'une « antenne ne saurait être implantée dans une académie si, par ailleurs, les capacités d'accueil ne sont pas saturées dans l'université d'origine pour les filières correspondantes ».

« Des conditions assez strictes sont en outre posées à l'homologation des antennes, notamment sur le plan des programmations financières et administratives. Le nombre d'étudiants dans une antenne doit dépasser 1000 et plafonner à 5000, ce qui implique qu'elle desserve une agglomération d'environ 100 000 habitants. Les antennes doivent se consacrer aux premiers cycles, mais en les diversifiant, notamment dans les filières scientifiques. La grande majorité des enseignants doit partager son activité entre antenne et université mère. » [*PDU*, p. 8.]

- *Le pôle universitaire de développement*. La notion apparaît dans le relevé de décision du Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) du 4 octobre 1991.

« Les pôles de développement universitaire pratiquant une gestion unique et structurée de leurs activités pourront, en fonction du développement qu'ils prendront, conduire à l'émergence d'universités : il s'agit, dans le cadre de ce plan, de Valence, Belfort-Montbéliard, Lorient-Vannes. » [*PDU*, p. 9.]

L'analyse de ces PDU montre qu'ils correspondent « à une volonté d'organiser et de maîtriser l'enseignement supérieur sur un site. La formule rompt ainsi avec le mode spontané et désordonné de croissance de l'enseignement supérieur, caractéristique des antennes et délocalisations en villes moyennes. » [*PDU*, p. 123.]

Parmi les trois sites évoqués lors du CIAT, l'un est devenu l'université de Bretagne-sud, les deux autres sont restés pôles de développement. Dans un cas, il s'agit d'un choix délibéré, tandis que dans l'autre, ce n'est qu'une résignation :

« Le fondement de la position drômoise mérite d'être souligné. C'est la conviction que, face à ses puissantes voisines de Lyon et de Grenoble, l'enseignement supérieur à Valence ne supportera jamais la comparaison et qu'il y a plus à gagner pour la ville à participer de la renommée et de l'attractivité des universités de Grenoble, réunies en un pôle européen, plutôt que de chercher à soutenir une illusoire concurrence. » [PDU, p. 125.]

La formule du PDU paraît cependant pouvoir préfigurer un modèle d'université en réseau sur l'exemple – adapté – de l'université du Québec dont les établissements sont répartis sur sept régions d'un même État [d'après PDU, p. 126].

• *L'université de plein exercice*. Deux voies s'offrent dans ce cadre :

L'université nouvelle à statut dérogatoire résulte, aux termes de la loi du 26 janvier 1994, des principales dispositions suivantes :

- création d'un conseil d'orientation présidé par une « personnalité extérieure »,
- composition dérogatoire d'un conseil d'université,
- absence de conseil scientifique et de CEVU,
- direction de l'université confiée à un « administrateur provisoire » nommé par le ministre,
- élaboration des statuts de l'université par une commission spécifique [d'après PDU, p. 112].

Une université nouvelle ne peut conserver ce statut dérogatoire que pendant une période de temps limitée. C'est pour elle une phase d'exploration de solutions organisationnelles si possibles innovantes.

L'université thématique est définie par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Ce type d'université est « destiné à se développer dans les villes moyennes, éventuellement inséré dans les réseaux de villes, et doté de contrats de recherche correspondant à sa spécialisation » [PDU, p. 117]. Il n'existe actuellement qu'un seul projet relevant de ce texte à Agen : il n'a pas fait l'objet de la présente évaluation.

Il apparaît cependant que le caractère nécessairement « spécialisé » de ce type d'université correspond mal au stade de développement de nombre d'implantations nouvelles qui pourraient difficilement organiser le site autour d'un thème commun.

Pôle de développement universitaire, université à statut dérogatoire, université thématique..., tous ces modes d'organisation sont proposés comme *terrain d'innovations* pour les sites. Force est de noter que cette possibilité d'innover dans le domaine de l'organisation politique et administrative de l'université a été peu utilisée et que, notamment, les universités à statut dérogatoire *se vivent comme des universités nouvelles, non comme des universités d'un type nouveau* [in PDU, p. 113].

Un site, des sites ?

L'implantation d'une même entité sur plusieurs sites est une caractéristique répandue dans la nouvelle carte des formations issue d'U 2000 : bipolarité de Lorient-Vannes et Belfort-Montbéliard, multilocalisation dans la ville pour plusieurs des universités nouvelles d'Île-de-France... Parfois, cette dispersion correspond moins à un choix qu'à la prise en compte d'une situation préexistante que l'on tente de clarifier et de rationaliser.

« Si, dans la métropole [lilloise], on est resté dans une simple logique de délocalisation de proximité de certaines branches d'activité, essentiellement pour des raisons de manque de locaux, ailleurs, il a fallu imaginer un fonctionnement multipolaire, plus ou moins aisé selon l'importance et l'ancienneté des formations préalablement établies sur les différents sites. » [ÉVAL, p. 79.]

L'appui sur plusieurs sites, notamment lorsqu'on envisage de devenir université, peut présenter des avantages : d'ordre *quantitatif*, d'abord.

« Montbéliard et Belfort se classent respectivement aux 50^e et 72^e rangs des agglomérations françaises. Réunies, ces deux villes forment un ensemble de 200 000 habitants qui se situe au 30^e rang des agglomérations. Lorient est la 51^e agglomération française ; réunie à Vannes, elle devient la 36^e. [Ces villes] peuvent justifier leur demande d'université en faisant valoir qu'elles constituent des ensembles de population supérieurs à ceux de plus d'une dizaine d'agglomérations recevant déjà des universités de plein exercice. » [PDU, p. 100.]

D'ordre *qualitatif*, ensuite. Ainsi, les deux villes de Lorient et de Vannes ont des vocations différentes, l'une étant plus tertiaire, l'autre plus industrielle. Les « projets de développement universitaire choisis l'ont été en harmonie avec l'histoire et les caractéristiques économiques des deux cités » [J.-F. Kergueris, à propos de Bretagne-sud, in PDU, p. 100]. Le bénéfice de l'union se fait aussi sur un terrain plus politique, « le maire de Lorient convainquant les ministres de l'Éducation de gauche, et celui de Vannes, le gouvernement de la seconde cohabitation » [PDU, *ibidem*]. Enfin, le rapprochement qui s'opère sur le terrain de l'enseignement supérieur peut en favoriser d'autres et œuvrer dans le sens de la mise en place des « réseaux de villes » recommandés par la loi de 1995 sur l'aménagement du territoire.

Cette multiplicité de sites peut aussi être source de difficultés : le défaut de structure de coopération entre villes peut laisser au seul terrain des *rivalités* et des luttes d'influence des arbitrages essentiels comme la localisation du siège de l'établissement. La réussite de l'implantation nouvelle passe par le développement d'un certain « sentiment d'appartenance ». Le risque alors, qui n'est pas propre aux implantations nouvelles, est celui d'une *rupture de l'unité* : université de Dunkerque, plutôt qu'université du Littoral ; Lorient-universités plutôt que Bretagne-sud [d'après PDU, p. 104].

Ces difficultés interrogent sur le concept même de « site ». S'agit-il simplement d'une implantation géographique d'enseignement supérieur ?

« L'apparition des formations universitaires nouvelles dans les villes moyennes introduit un processus peu présent dans les métropoles universitaires : l'émergence d'une conception globale de l'enjeu enseignement supérieur sur le site. » [ORLTO, p. 206.]

Pour donner existence à ce concept global de site et permettre les coordinations indispensables, diverses structures se mettent en place : cela peut prendre la forme modeste du « club Descartes » à Marne-la-Vallée, qui rassemble l'ensemble des structures

présentes sur la cité [IDF, p. 125] ; ou celle plus ambitieuse du Groupement d'intérêt public, qui échoue à Albi [MIDPY, p. 310], mais gère, à Valence, les services communs et étudie le plan de développement du pôle depuis 1994 [PDU, p. 153]. Cette émergence de la « conscience de site » et d'instances qui traduisent sa réalité n'est pas sans aviver le débat entre « université mère » et délocalisation.

Université mère et délocalisation

Les relations entre université mère et délocalisation sont rarement simples. À l'exception peut-être de l'université de Tours qui semble avoir bien maîtrisé sa délocalisation blésoise [ORLTO, p. 61], bien des universités semblent avoir *subi plutôt que voulu* leurs implantations nouvelles. Les tensions – et l'opposition – sont d'autant plus fortes que le souhait d'autonomie de la délocalisation est grand.

« Dans une décision soumise au vote le 13 octobre 1990, le conseil d'administration de l'université [de Poitiers] se déclare hostile à la création d'une université concurrente dans l'académie, par 29 voix contre, et 4 bulletins blancs [...]. Lors de ce vote, se sont prononcés contre, outre les universitaires, le président du conseil général de la Vienne, le maire de Poitiers et le maire de Niort [...]. Dans une lettre ouverte du 14 janvier 1991 largement publiée, le doyen de la faculté de droit de Poitiers, ainsi que le responsable du centre de La Rochelle plaident en faveur d'une "seule et grande université" à Poitiers. » [ORLTO, p. 117.]

L'hostilité de l'université de Besançon n'est pas moins grande à l'égard des projets de Belfort-Montbéliard, et ce d'autant moins qu'elle relaie une vive *concurrence entre les villes*.

« Les élus de Besançon paraissent ressentir les délocalisations universitaires comme une atteinte à l'intégrité de leur ville, dont l'université est devenu l'un des principaux employeurs et le symbole des fonctions de capitale administrative et de services tertiaires. » [PDU, p. 36.]

Dans le même temps, les villes accueillant des implantations nouvelles ont peu de relations avec les universités mères.

« Les communes ont été interrogées sur la nature du partenariat en ville moyenne pour chacun des secteurs. Au terme de cette investigation, il apparaît que l'université mère n'est citée que par 10 % des communes enquêtées. » [CONDW, p. 17 synth.]

Le point de vue des universités mères, qui tendent à *conforter les établissements centraux*, s'appuie sur plusieurs arguments :

- La concentration physique des installations réduit les coûts de structure par étudiant.
- La concentration intellectuelle favorise les rapports interuniversitaires et scientifiques et développe des effets de synergie.
- Confrontée à une concurrence technologique de plus en plus forte, la France doit disposer de pôles universitaires, scientifiques et technologiques bénéficiant d'un poids spécifique comparable à ceux des grands centres des principales puissances industrielles [PDU, p. 24].

Outre cette conception différente du développement, c'est aussi *la question des moyens* qui crée les tensions. Les crédits U 2000 liés aux opérations de construction et d'équipement sont absorbés pour près de 80 % par les universités mères [BILFIN, p. 121]. Le fait qu'elles concentrent l'écrasante majorité des étudiants, ainsi que les problèmes les plus aigus de vétusté des locaux, suffisent largement à justifier ce partage; mais, localement, les choses ne s'entendent pas ainsi, et on accuse volontiers l'université mère d'accaparer les moyens. Les difficultés sont encore plus nettes en matière de fonctionnement, et les tentations peut-être bien réelles.

« Le risque est grand de voir les universités mères, avec la complicité plus ou moins bienveillante du ministère, ne pas affecter aux pôles de développement les moyens qui leur reviennent, négocier pour eux, et ne pas pratiquer toujours une politique de clarté ou même d'équité dans la répartition des postes ou des dotations. » [PDU, p. 127.]

Le soupçon est partout. À Auch, où l'élu départemental en charge du dossier dresse un bilan négatif, en considérant que l'État a versé des dotations qui se trouvent bloquées à l'université, « on affecte à l'université mère et on n'affecte pas sur les délocalisations, l'université mère fait ce qu'elle veut de cet argent » [MIDPY, p. 289]. À Lorient-Vannes, on se plaint de ce qu'avant la reconnaissance de Bretagne-sud, Rennes-I se comportait en puissance coloniale, obtenait des postes qu'elle pourvoyait, mais n'affectait pas à ses délocalisations [PDU, p. 116].

De leur côté, les implantations jouent parfois d'une « autonomie » excessive. On effectue les demandes en matériel directement auprès de la structure d'accueil, sans transiter par l'université mère. Tel responsable pédagogique local téléphone directement au ministère ou au vice-président du conseil général pour solliciter des moyens, et s'étonne un peu de s'être « sérieusement fait taper sur les doigts par le président d'université » [MIDPY, p. 302]. L'absence de partage organisationnel clair entre université mère et délocalisation est, à l'évidence, à l'origine de ces dysfonctionnements.

Les implantations nouvelles, quel que soit leur statut, n'ont pas été l'occasion d'une véritable innovation en matière d'organisation et de gestion universitaire. L'intégration de la multiplicité des sites, caractéristique aussi bien des universités anciennes que des implantations nouvelles, interroge cette organisation, dès lors qu'il ne s'agit pas que d'intégrer une pluralité géographique, mais aussi et surtout, de contribuer à une *globalisation et à une rationalisation* de l'enseignement supérieur sur le site.

C'est là une source d'importantes difficultés qui tiennent autant *aux différences de conception* du développement universitaire qu'à une certaine *opacité dans la gestion* des unités. Certes, les délocalisations sont éléments d'un ensemble plus vaste – l'établissement – qui ne se scinde pas; mais l'absence d'identification du site est une source permanente de soupçons, de conflits et d'incompréhension pour les collectivités.

3

UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES : L'ENRACINEMENT

L'impact des implantations nouvelles

Notre étude sur le plan Université 2000 s'est terminée en 1995; il peut paraître tout à fait prématuré de parler d'enracinement. Pourtant, qu'il s'agisse des populations nouvelles que le développement a permis de toucher, de l'évolution de l'offre de formation universitaire et de ses conséquences sur les comportements d'orientation et le recrutement des unités, des relations de l'université avec son environnement économique et ses effets sur le développement local, U 2000 a, d'ores et déjà, un impact mesurable.

Cependant, les formes de développement qui apparaissent ne sont pas dépourvues de risques de déconvenues, tant en ce qui concerne le type de démocratisation qui s'instaure, que dans la structure de l'offre de formation délocalisée ou la nature du lien au développement local.

Les « populations nouvelles »

Si le fait de *rapprocher les formations universitaires de populations* restées à l'écart est présent parmi les objectifs du plan U 2000, cette « mission » est fortement relayée par les promoteurs de nouvelles implantations.

« Enjeu social et politique, l'argument avancé par les élus est d'offrir sur place aux jeunes l'accès à l'enseignement supérieur, et plus particulièrement à ceux issus de milieux sociaux moins favorisés. Ce raisonnement qui vise à éviter le coût d'un expatriement, quand il s'agit d'aller faire des études dans la métropole universitaire, est affiché comme un moyen de *lutte contre les inégalités socioéconomiques et géographiques*. » [ORLTO, p. 185.]

Recrutement local

L'ouverture de formations en villes moyennes renforce considérablement le *recrutement de proximité*.

« C'est en Bretagne-sud que l'on assiste au recrutement local le plus important : trois étudiants sur quatre sont originaires du Morbihan. [...] 64 % de recrutement local dans les formations délocalisées en région Centre, 60,6 % en Midi-Pyrénées. » [ORLTO, p. 191.]

Cette localisation du recrutement s'observe aussi dans les universités nouvelles franciliennes.

« À Cergy, 55 % des étudiants sont originaires du Val-d'Oise, et 30 % des Yvelines (limitrophes), soit 85 % de recrutement local. Évry recrute à 83 % des étudiants originaires de l'Essonne et des communes limitrophes de Seine-et-Marne et du Val-de-Marne. Versailles-Saint-Quentin opère 75 % de son recrutement sur les Yvelines et les Hauts-de-Seine. Marne-la-Vallée, implantée sur deux départements, leur voit fournir 69 % de son effectif. » [IDF, p. 46.]

Effets limités sur les implantations anciennes

L'objectif initial, en créant les nouvelles implantations, était d'alléger pour les implantations anciennes la charge de l'accueil des étudiants, notamment des premiers cycles. En Midi-Pyrénées, on cherchait à limiter la concentration quasi exclusive des étudiants sur les universités de Toulouse; en région parisienne,

« la création des universités nouvelles répond en fait à deux préoccupations :

- celle de désengorger pour partie les universités parisiennes, en accueillant prioritairement les étudiants résidant dans les académies de Versailles et de Créteil;
- celle de doter les villes nouvelles d'établissements d'enseignement correspondant aux besoins des populations implantées, [...] jouant également un rôle de fixateur de la population jeune locale. » [IDF, p. 1.]

Pourtant, au terme d'U 2000 et malgré la forte localisation du recrutement des unités nouvelles, *le mouvement apparaît limité*. Si la part des étudiants originaires du département dans lequel s'est mise en place une formation délocalisée est bien en diminution dans la formation équivalente à Toulouse, indiquant que cette formation a, pour une part, décongestionné l'université mère, l'évolution est très relative : au mieux, cela n'équivaut qu'à quelques dizaines d'étudiants « en moins » à Toulouse qui continue à en compter, toutes universités confondues, plusieurs dizaines de milliers [MIDPY, p. 205].

En Île-de-France, les universités nouvelles absorbent 47 % de l'accroissement des effectifs de premier cycle entre 1991 et 1994 (8106 sur 17 409). C'est cependant sans effet sur les universités de Paris « *intra-muros* » qui, globalement, continuent de croître faiblement, ni sur celles de la périphérie qui, au moins pour Paris-11, 12 et 13, restent en forte croissance.

L'effet des implantations nouvelles est plutôt d'avoir permis à de « nouveaux étudiants » de se manifester. Par exemple, dans la ville nouvelle d'Évry, la part du souhait de « non-poursuite d'études », tel qu'il est recensé par RAVEL (dispositif francilien de recensement du vœu de poursuite d'études supérieures des candidats au baccalauréat), diminue de près de 7 points en deux ans, passant de 22,3 % des candidats au bac à 15,4 %, 2 points en dessous de la moyenne francilienne. Sur la même période, le vœu

« université seule » croît de 8 points (3 points au-dessus de la moyenne francilienne) [IDF, p. 132]. La même tendance s'observe en Midi-Pyrénées où le vœu de préparation d'un DEUG croît de 7 à 14 points selon le département.

Les caractéristiques des « nouveaux étudiants »

En Midi-Pyrénées, la comparaison entre les caractéristiques des étudiants inscrits dans un DEUG délocalisé et ceux inscrits dans le même DEUG à Toulouse fait apparaître les variations suivantes entre 1990 et 1994.

Caractéristiques des inscrits en DEUG délocalisé et dans le DEUG correspondant à Toulouse

	DEUG délocalisés				DEUG équivalents Toulouse			
	1990-91		1994-95		1990-91		1994-95	
TOTAL	291	100 %	2049	100 %	2036	100 %	20 626	100 %
Dont recrutement local	205	70,4	1444	70,5	937	46,0	9231	44,8
Dont recrutement hors académie	29	10,0	125	6,1	431	21,2	4335	21,0
Dont bac technique (STT-STI)	112	38,5	293	14,3	337	16,6	2061	10,0

D'après MIDPY, p. 194 et 195.

En 1990, le seul DEUG délocalisé est la première année de droit à Albi : plus du tiers des étudiants y sont titulaires d'un bac technique. En 1994, cette part a beaucoup diminué. La même tendance s'observe dans les implantations de la région Centre, signalant ainsi une forme de « normalisation » du recrutement des délocalisations. Ailleurs, les différences peuvent demeurer importantes, y compris entre les types de recrutement d'implantations récentes comme les universités nouvelles d'Île-de-France.

Origine scolaire des nouveaux inscrits (1994-95)

	L	ES	S	Bac géné.	STT	Autre tech	Total tech	Bac pro	TOTAL
Cergy	299 13,6 %	568 24,8 %	1052 45,8 %	1919 83,6 %	293 12,8 %	50 2,2 %	343 15,0 %	32 1,4 %	2294 100 %
Évry	103 9,5 %	303 27,8 %	339 31,2 %	745 68,5 %	242 22,3 %	43 3,9 %	285 26,2 %	58 5,3 %	1088 100 %
Marne	236 16,0 %	243 16,5 %	734 49,8 %	1213 82,3 %	126 8,5 %	92 6,2 %	218 14,8 %	43 2,9 %	1474 100 %
V. St-Q.	297 12,4 %	463 19,3 %	1358 56,7 %	2118 88,4 %	225 9,4 %	22 0,9 %	247 10,3 %	30 1,3 %	2395 100 %

D'après IDF, p. 62.

La part des bacheliers STT varie pratiquement du simple au triple entre Marne-la-Vallée et Évry ; celle des bacs généraux distingue nettement Évry des trois autres universités. Ces écarts ne tiennent pas aux seules différences d'offre de formation, ainsi que le montre l'origine scolaire des entrants en économie et gestion.

Origine scolaire des entrants en économie-gestion (1994-95)

	L	ES	S	Bac géné.	STT	Autre tech	Total tech	Bac pro	TOTAL
Cergy	3 1,0 %	146 51,2 %	67 23,6 %	216 75,8 %	59 20,7 %	2 0,7 %	61 21,4 %	8 1,4 %	285 100 %
Évry	12 6,5 %	106 57,0 %	22 11,8 %	140 75,3 %	38 20,4 %	1 0,5 %	39 21,0 %	7 2,8 %	186 100 %
Marne	11 4,3 %	123 47,8 %	67 26,1 %	201 78,2 %	36 14,0 %	5 1,9 %	41 15,9 %	15 2,9 %	257 100 %
V. St-Q.	14 7,0 %	91 45,5 %	84 42,0 %	189 94,5 %	11 5,5 %	- -	41 5,5 %	- -	200 100 %

D'après IDF, p. 64.

Cergy et Évry se démarquent de Marne et Versailles-Saint-Quentin avec une part de bacheliers technologiques de plus de 20 %.

Au-delà du caractère récent des implantations, ce sont les *caractéristiques démographiques* des territoires d'implantation qui marquent le recrutement des universités.

Indéniablement, le rapprochement des formations de certaines zones de population a un effet sur l'origine sociale des étudiants, en accroissant dans le recrutement des universités la part des étudiants issus des PCS les moins favorisées. Même dans des zones fortement urbanisées d'Île-de-France, cet effet, lié à la proximité, se fait sentir.

« À Albi, en 1994-95, un étudiant sur quatre du DEUG sciences est boursier, alors que la proportion à Toulouse n'est que de un sur six. À Tarbes, l'écart est encore plus élevé, puisque, dans le même DEUG, ils sont près de 40 % pour 16 % à Toulouse. [...] Dans l'académie d'Orléans-Tours, la proportion d'étudiants issus de familles dont le chef exerce une profession d'ouvrier ou d'employé est de plus de 40 % contre 29 % dans les universités mères, pour les mêmes DEUG. » [ORLTO, p. 185.]

Les tableaux font apparaître que le *recrutement* de chaque université est *marqué par son environnement* : ainsi, la part importante des fils et filles d'ouvriers parmi les étudiants de Cergy (+1,6 point par rapport à la moyenne francilienne) est en lien avec l'importante proportion des ménages ouvriers dans la ville (+6 points). De même, à Évry, la part des enfants issus des professions intermédiaires et employés (33 %, +7 points par rapport à la moyenne francilienne) tient à la composition de la population de la ville (44,5 %, soit 14 points de plus que la moyenne francilienne). Cependant, les quatre universités nouvelles *sur-représentent et sous-représentent les mêmes catégories sociales* que l'ensemble de l'Île-de-France, et dans des proportions très voisines.

En somme, les étudiants issus des catégories sociales modestes sont plus nombreux relativement dans les universités nouvelles que dans l'ensemble des universités franciliennes, mais ils devraient l'être bien davantage, si ces universités ne reproduisaient pas les phénomènes de sous-représentation constatés ailleurs ; on ne peut donc parler de véritable *effet de démocratisation*, et si les universités nouvelles d'Île-de-France ont attiré vers les études longues de « nouveaux étudiants », ce sont plutôt les catégories moyennes et aisées qui en ont bénéficié.

PCS des étudiants dans les universités nouvelles et PCS des ménages résidant en villes nouvelles

	Agric. expl.	Commerç. Artis. Ch. ent.	Cadres Profess. intell. sup.	Profess. interméd.	Employés	Ouvriers	Retraités Inactifs	Total
Cergy								
Étudiants	0,6	7,4	44,9	18,1	12,3	10,4	6,1	100 %
Ménages	0,1	3,9	17,7	22,6	16,4	24,0	15,3	100 %
Coefficient	x 6	x 1,9	x 2,5	x 0,8	x 0,75	x 0,4	x 0,4	
Évry								
Étudiants	0,7	7,4	40,8	19,4	13,6	8,3	9,7	100 %
Ménages	0,1	3,2	17,9	25,4	19,1	22,4	12,0	100 %
Coefficient	x 7	x 2,3	x 2,3	x 0,8	x 0,7	x 0,4	x 0,8	
Marne								
Étudiants	0,7	9,5	41,9	16,5	12,6	10,1	8,7	100 %
Ménages	0,1	5,9	16,8	20,3	15,5	55,9	18,5	100 %
Coefficient	x 7	x 1,6	x 2,5	x 0,8	x 0,8	x 0,4	x 0,5	
V. St-Q.								
Étudiants	0,5	6,4	58,1	15,4	11,7	4,9	1,4	100 %
Ménages	0,0	3,3	23,4	24,5	16,0	22,2	10,6	100 %
Coefficient	NS	x 1,9	x 2,5	x 0,6	x 0,7	x 0,2	x 0,1	
Î-d-F								
Étudiants	1,1	9,5	47,1	15,5	10,8	8,8	7,1	100 %
Ménages	0,2	5,4	17,8	16,4	13,8	18,1	28,2	100 %
Coefficient	x 5,5	x 1,8	x 2,6	x 0,9	x 0,8	x 0,5	x 0,2	

Remarque : Le « coefficient » désigne le taux de sur- ou de sous-représentation de chaque PCS au sein des universités (hors IUT). Par exemple, si les agriculteurs représentent 0,2 % des ménages en Île-de-France, les fils et filles d'agriculteurs constituent 1,1 % des étudiants franciliens ; ils bénéficient donc d'un taux de sur-représentation de 5,5. Un taux de 1 signifierait l'identité entre la part des ménages dans la population et la part des étudiants dans les universités. D'après *IDF*, p. 23.

Les implantations nouvelles, qu'elles se situent en ville moyenne ou en zone fortement urbanisée, recrutent sur une *aire géographique restreinte*. Cela a des conséquences sur la composition du milieu étudiant qui se trouve fortement marqué par les caractéristiques du territoire local, tant pour l'origine scolaire que l'origine sociale. Pour autant, ce n'est pas nécessairement l'indice d'une véritable évolution dans l'accès de certaines catégories à l'université, puisque, là où elle a pu être mesurée, *la sous-représentation des catégories sociales les moins favorisées reste identique*.

Cependant, les différences d'impact sur l'origine sociale des étudiants, observées entre les implantations nouvelles, sont aussi liées à l'offre de formation développée sur chaque site et à l'attraction que celle-ci exerce sur le bassin.

L'offre nouvelle de formation

Globalement, sur l'ensemble de la France et toutes implantations confondues, les effectifs étudiants par groupe disciplinaire ont évolué : c'est le groupe sciences, MASS, STAPS qui connaît la plus forte croissance relative.

Évolution des effectifs étudiants entre 1990 et 1993
(par région, par groupe disciplinaire, en pourcentage)

Région	Droit	Éco., AES	Lettres, sc. h.	Sciences, MASS, STAPS	Médecine, odont.	Pharm.	Total pu + pr
Île-de-France	15,8 %	19,2 %	9,8 %	17,0 %	6,3 %	-6,2 %	12,4 %
Champagne-Ardenne	31,7 %	71,0 %	27,7 %	33,5 %	-1,0 %	-3,0 %	28,8 %
Picardie	31,4 %	21,1 %	37,8 %	26,8 %	2,5 %	-3,5 %	26,8 %
Haute-Normandie	28,3 %	43,7 %	45,0 %	47,0 %	1,1 %	-13,9 %	35,8 %
Centre	50,6 %	-2,5 %	24,3 %	41,5 %	-8,1 %	-1,0 %	21,9 %
Basse-Normandie	21,2 %	13,0 %	25,9 %	19,0 %	6,4 %	1,3 %	19,7 %
Bourgogne	23,8 %	34,9 %	29,0 %	19,3 %	2,7 %	-10,0 %	22,6 %
Nord-Pas-de-Calais	33,3 %	33,8 %	18,0 %	26,1 %	-5,3 %	-0,2 %	20,5 %
Lorraine	20,4 %	15,9 %	26,2 %	21,5 %	-0,1 %	-1,9 %	18,5 %
Alsace	6,5 %	27,4 %	15,1 %	22,6 %	-7,1 %	5,0 %	13,5 %
Franche-Comté	48,2 %	33,3 %	17,9 %	38,3 %	-1,8 %	20,8 %	24,8 %
Pays-de-Loire	31,4 %	29,1 %	33,3 %	42,3 %	2,6 %	20,0 %	29,9 %
Bretagne	21,3 %	13,4 %	37,4 %	28,6 %	5,7 %	-5,7 %	25,8 %
Poitou-Charentes	32,6 %	27,5 %	46,5 %	39,8 %	6,9 %	90,0 %	35,4 %
Aquitaine	8,8 %	22,6 %	21,3 %	30,2 %	9,2 %	-6,5 %	19,3 %
Midi-Pyrénées	23,3 %	9,6 %	21,4 %	21,7 %	-12,0 %	-2,0 %	16,9 %
Limousin	16,7 %	13,0 %	27,5 %	29,9 %	4,3 %	-7,9 %	18,9 %
Rhône-Alpes	23,5 %	14,7 %	19,2 %	20,4 %	40,0 %	1,1 %	16,9 %
Auvergne	29,2 %	67,4 %	20,2 %	17,3 %	2,6 %	-9,0 %	21,6 %
Languedoc-Roussillon	19,8 %	15,6 %	18,4 %	15,8 %	-4,5 %	-8,1 %	13,5 %
PACA	24,5 %	16,7 %	17,5 %	26,1 %	-4,6 %	-8,3 %	17,5 %
Corse	-8,5 %	17,6 %	33,2 %	24,5 %			14,8 %
Total	21,3 %	20,4 %	19,7 %	24,4 %	1,2 %	-3,6 %	18,3 %

D'après ÉVAL, p. 61.

De son côté, la répartition des crédits telle qu'elle apparaît dans le bilan financier d'U 2000 met en évidence des choix disciplinaires tout à fait nets. *Toutes implantations confondues*, ce sont les groupes disciplinaires « sciences et santé », et « formations d'ingénieurs » qui mobilisent la part la plus importante des crédits. Quant à la répartition pour les seules *antennes délocalisées*, elle met les « IUT » au premier rang, et de très loin (cf. les tableaux suivants). Ainsi, globalement, U 2000 a surtout *concouru au développement des formations scientifiques et technologiques*.

On a noté plus haut l'influence en la matière des collectivités locales qui soutiennent plus volontiers les formations dont elles supposent qu'elles ont un impact direct sur le tissu industriel et le transfert de technologie [d'après STRASB, p. 11]. Dans les universités nouvelles, une autre influence apparaît dans la détermination de l'offre de formation : celle du chargé de mission ou de l'administrateur provisoire. Ainsi le projet de La Rochelle est-il marqué par son promoteur.

« Ses principes fondateurs peuvent être résumés de la manière suivante : "Un bon enseignement, une bonne recherche technologique, en liaison avec les entreprises, sont une des clés de la réussite." En clair, l'université sera professionnelle, innovante et européenne. » [ORLTO, p. 120.]

Répartition des crédits totaux par filière

	Total %
Total en KF	21 769 387
Sciences et santé	18,8
Lettres et sciences humaines	9,2
Droit économie gestion	15,1
STAPS	0,7
Formations ingénieurs	18,3
IUT	15,4
IUP	1,3
IUFM	0,9
Recherche	3,8
Services communs	2,3
Vie de l'étudiant	11,1
Divers	3,1
Total	100

D'après BILFIN, p. 120.

Répartition des crédits par antennes délocalisées

	Total %
Total en KF	4 466 254
Sciences et santé	3,6
Lettres et sciences humaines	2,9
Droit économie gestion	6,2
STAPS	0
Formations ingénieurs	11,5
IUT	52,4
IUP	1,0
IUFM	1,4
Recherche	0,2
Services communs	0,4
Vie de l'étudiant	11,0
Divers	9,4

D'après BILFIN, p. 123.

De même, en Île-de-France, les quatre universités se caractérisent par un fort pôle de « sciences dures », à l'origine du projet même d'université. Les autres domaines disciplinaires se sont agrégés à ce projet initial, toujours « seconds » par rapport à ce qui est le domaine d'excellence de chacun des administrateurs provisoires [IDF, p. 61]. Prise en compte de l'existant, comme dans le Nord-Pas-de-Calais où les universités nouvelles intègrent le réseau des délocalisations antérieures, influence plus ou moins directe des collectivités locales ou cœur de projet porté par un homme, les conditions de la détermination de l'offre de formation des implantations nouvelles apparaissent diverses, et surtout *peu liées à l'analyse des besoins locaux*.

« Le pôle "lettres-langues" le mieux développé, celui de Cergy, est implanté dans la ville et le département qui ont la plus faible proportion de candidats au bac L. Inversement, Évry ne possède aucun DEUG de lettres, alors que la ville présente la plus forte proportion de candidats au bac L. Marne-la-Vallée possède un pôle technologique, quand la Seine-et-Marne présente la plus faible proportion de candidats au bac STI, tandis que Cergy, qui compte 800 bacheliers industriels diplômés à la cession de 1995, n'en possède pas... » [IDF, p. 61.]

La détermination de la « nouvelle » offre de formation n'a pas été non plus guidée par la recherche d'une cohérence globale.

« La lenteur des processus d'implantation des formations et l'absence de programme d'ensemble [antérieurement au schéma] ont généré des incohérences que le schéma U 2000 pouvait corriger. Il n'en a rien été, et la lourdeur de l'appareil éducatif, la difficulté de l'ensemble des acteurs à procéder à des remaniements ont dominé, laissant à la volonté des acteurs locaux le soin d'aborder ces questions délicates. » [PDU, p. 61.]

Moyens de fonctionnement : des difficultés

La qualité d'une offre de formation n'est pas seulement liée aux choix plus ou moins judicieux des disciplines et filières implantées. Elle est aussi *le produit des moyens* dont dispose l'implantation pour fonctionner. Or la « pauvreté » de certaines implantations est très souvent signalée dans les différentes études; elle pousse certaines collectivités locales, comme on l'a vu plus haut, à s'investir dans des domaines qui échappent à leur compétence.

Ce manque de moyens touche aussi bien les universités nouvelles que les antennes. Ainsi, La Rochelle voit accroître sa dotation de +120 % par le plan d'urgence de 1995, prenant ainsi le premier rang des universités aidées [in PDU, p. 91]. Mais dans les antennes, la situation est plus difficile à cerner, car intégrée dans la gestion globale de l'université mère. Le surcoût d'une délocalisation, parfois mis en avant pour s'opposer à un projet, est difficilement chiffrable dans le budget d'une université, l'antenne ne faisant pas l'objet d'un traitement spécifique dans l'attribution des moyens.

La difficulté essentielle pour une implantation nouvelle tient principalement aux *postes alloués* et à la manière dont ils sont pourvus.

« Le recours à du personnel du second degré est souvent très important (30 % des postes d'enseignants pour l'université d'Artois, 23 % pour celle du Littoral) [...]. Le recours à des PAST (professionnels employés à mi-temps) va au-delà de ce qu'exige la priorité donnée au secteur technologique. » [ÉVAL, p. 48.]

En Île-de-France, la comparaison entre universités nouvelles et universités « anciennes » fait apparaître à ce titre de très importants décalages.

Répartition des emplois dans les universités parisiennes (1994-95)

	Total emplois enseignants	Proportion emplois du 2 ^e degré	Effectifs étudiants 94-95	Taux encadrement
P.1	858,5	7,6 %	38 465	44,8
P.2	333,5	7,2 %	18 796	56,3
P.3	457,5	8,3 %	18 691	40,8
P.4	604,5	4,3 %	23 923	39,6
P.5	621,5	8,5 %	29 485	47,4
P.6	1 619	2,6 %	33 776	20,9
P.7	1 022	2,7 %	27 945	27,3
P.8	701	6,6 %	25 278	36,1
P.9	343,5	3,8 %	6 943	20,2
P.10	888	7,2 %	34 080	38,4
P.11	1174	5,7 %	25 161	21,4
P.12	491,5	9,1 %	21 288	43,3
P.13	471,5	7,6 %	16 506	35,0
Cergy	247,5	16,6 %	6 745	27,2
Évry	171	24,6 %	3 883	22,7
Marne	182,5	20,3 %	4 152	22,7
V.-St-Q.	275	15,3 %	7 733	28,1
Île-de-France	10 463	6,8 %	342 850	32,8

D'après IDF, p. 96.

Si la proportion moyenne pour les universités de la région est de 6,8 % d'emplois du 2^e degré, elle est de 15,3 % à 24,6 % pour les quatre universités nouvelles. Une telle situation n'est pas sans conséquence sur le développement des troisièmes cycles et de la recherche.

Troisième cycle et recherche

« Une évaluation sommaire et à l'emporte-pièce sur l'évaluation de l'apport d'U 2000 aux PDU pourrait conduire à présenter le jugement suivant : la question du premier cycle est réglée, celle des deuxièmes cycles paraît ne plus être que ponctuellement une pierre d'achoppement entre les différents partenaires. Reste la question des troisièmes cycles et de la recherche. » [PDU, p. 72.]

Globalement, le développement des effectifs de troisième cycle dans les implantations nouvelles est faible.

« Le troisième cycle reste l'apanage des universités équipées de solides laboratoires : 14 % des inscrits de Lille-I, 19 % des inscrits de Lille-II, contre 0,6 % des inscrits de l'université du littoral et 1,6 % de celle d'Artois. » [ÉVAL, p. 82.]

Même lorsque des laboratoires se sont installés, la question de l'habilitation des études doctorales reste souvent pendante.

« L'implantation de nouveaux laboratoires s'est poursuivie ; en 1996, sept laboratoires scientifiques sont établis à La Rochelle. Afin de mettre en œuvre une véritable politique de recherche, le CNRS a mis à disposition du site un chargé de mission. Par contre, le développement des troisièmes

cycles est lié aux habilitations de DEA. Au moment de l'enquête, l'université de La Rochelle n'avait pas encore d'études doctorales habilitées. [...] Cependant, près de trente étudiants étaient inscrits en doctorat en 1995 dans d'autres universités et faisaient leurs recherches dans les différents laboratoires d'accueil du pôle sciences. » [ORLTO, p. 171.]

Les universités nouvelles d'Île-de-France, bénéficiant certainement de la proximité parisienne et de transferts d'équipes venant des universités « centrales », connaissent un développement relativement plus important de leurs effectifs de troisième cycle que d'autres implantations nouvelles.

Effectifs étudiants de troisième cycle en Île-de-France (1994-95)

	Effectifs	%
Universités de Paris <i>intra-muros</i>	53 903	27,2
Universités académie Versailles 1	12 901	21,8
Universités académie Créteil 1	9835	15,6
Cergy	323	4,8
Évry	251	6,5
Marne-la-Vallée	392	9,4
Versailles-Saint-Quentin	343	4,4
Total Île-de-France	77 948	22,7

D'après IDF, p. 28.

La position « volontariste » de Marne-la-Vallée en matière de troisième cycle apparaît nettement dans ces résultats, même si l'observation de l'évolution des effectifs depuis la création des quatre universités montre que les écarts se restreignent progressivement. Reste le débat sur la *conception de la recherche*, qui peut opposer université et responsables locaux. En effet, pour les universités, le développement de la recherche est affaire de *seuils*.

« Le deuxième cycle, et plus encore le troisième cycle, devraient pouvoir s'appuyer sur un fort potentiel de recherche qui ne peut se concevoir en dessous d'un certain seuil, c'est-à-dire d'un nombre suffisant de laboratoires de diverses disciplines, générant une véritable communauté scientifique et un milieu stimulant. » [PDU, p. 53.]

Alors que les collectivités locales se montrent surtout attentives aux *besoins locaux*.

« Du côté des collectivités locales, le discours et les positions sont bien différentes. [Elles] se sont investies dans une politique de "portage" d'établissements d'enseignement supérieur. [...] Au-delà, l'accent a pu être mis sur une demande de laboratoires scientifiques, les collectivités locales se faisant sur ce point l'écho des tissus économiques locaux. » [PDU, p. 53.]

Quant aux enseignants-chercheurs, le légitime souci de l'évolution de leur carrière ne les pousse guère à se « délocaliser ».

« Ils sont dans l'ensemble réticents à se transférer dans les villes moyennes, parce qu'ils ne pourront y conduire des recherches de haut niveau. [...] Il est vrai que la tradition française est volontiers portée sur la recherche théorique et fondamentale. Les recherches appliquées, les "commandes" des milieux économiques ou politiques sont traditionnellement dévalorisées par les milieux scientifiques autorisés. » [PDU, p. 95.]

Si les collectivités locales ont souhaité le rapprochement des capacités de formation, elles n'ont pas souhaité que cela. Pour nombre d'entre elles, l'implantation de capacités de *recherche* est au cœur du projet même de délocalisation, en lien avec l'environnement économique local. Pour l'université, par contre, cette implantation n'est pas d'actualité.

Cette tension, ce malentendu entre universités et collectivités locales sur la conception même de la recherche est certainement au cœur des développements futurs de l'enseignement universitaire.

L'offre de formation des implantations nouvelles issues d'U 2000 apparaît donc marquée par les *choix spécifiques* du plan, par une certaine *influence des collectivités locales*, ainsi que par l'origine disciplinaire des promoteurs des universités nouvelles.

Les *moyens* dont disposent les implantations pour mettre en œuvre cette offre apparaissent, là où ils peuvent être étudiés, *en retrait* par rapport aux implantations plus anciennes.

Cela n'est pas sans conséquences sur le développement des troisièmes cycles et de la recherche. Cependant, la différence d'appréciation entre université et collectivités locales quant aux modalités de développement de la recherche, voire quant aux types de recherche à promouvoir, peut être à l'origine des certaines tensions, aujourd'hui que les questions d'implantation des formations de premier, voire deuxième cycles sont, pour l'essentiel, réglées.

Orientation des étudiants et répartition des sites

Les débats sénatoriaux préparatoires à l'adoption de la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire du 4 février 1995 ont mis en valeur la *dimension spatiale de l'égal accès à l'enseignement supérieur*.

« Ce principe fondamental implique une répartition équilibrée des établissements d'enseignement supérieur, avec un maillage suffisamment serré pour couvrir l'ensemble des besoins de formation sur notre territoire, et non pas un système d'implantation lié à la richesse des collectivités territoriales. Sinon, en fonction des possibilités financières de celles-ci, les étudiants auraient ou n'auraient pas la possibilité d'acquérir une formation qualifiée. » [D. Bidard-Reydet, in PDU, p. 87.]

Un maillage encore irrégulier

Au terme de l'exécution du plan, le territoire national est loin de présenter un « maillage » régulier. Certes, ce sont les régions qui connaissaient des retards dans les taux de poursuite d'études supérieures qui présentent les taux de croissance des effectifs étudiants les plus forts.

« À l'échelle nationale, les inégalités géographiques d'accès à l'enseignement supérieur se sont incontestablement réduites, puisque la progression des effectifs étudiants a été très inégale entre 1990 et 1994 selon les régions et les départements, allant de 13 % pour l'Île-de-France à 34 % pour Poitou-Charentes, avec des taux de croissance supérieurs à 25 % dans les régions qui figuraient parmi les moins bien scolarisées comme Bretagne, Haute- et Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Franche-Comté, et des taux inférieurs à la moyenne en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc et Rhône-Alpes. [ÉVAL.]

Mais la répartition des implantations sur le territoire ne présente pas les mêmes caractéristiques de rattrapage.

Si on compare les cartes des taux de scolarisation en début et en fin de période, on est toutefois frappé par l'inertie des distributions plus que par les changements. » [ÉVAL, p. 44.]

La conséquence de cette inégale distribution, c'est que le caractère très local du recrutement des sites nouveaux tel qu'observé plus haut, ou, pour le dire autrement, la faible mobilité géographique des étudiants a des conséquences mesurables sur leurs choix d'orientation.

Des choix d'orientation marqués par « l'effet d'offre »

Comme le montre l'exemple qui suit, tiré de Midi-Pyrénées, les caractéristiques de l'offre de formation d'un département ont des effets mesurables sur l'expression du vœu de poursuite d'études des résidents de ce département.

Répartition des vœux de poursuite d'études selon l'origine géographique des élèves (1994)

	Présence massive de CPGE (Haute-Garonne)	Présence massive d'IUT (Aveyron + Gers + Hautes-Pyrénées)	Présence exclusive de STS (Ariège + Lot)	Présence massive de DEUG (Tarn + Tarn-et-Garonne)	Moyenne régionale
CPGE	13,3	9,0	7,0	9,7	10,8
IUT	16,0	20,9	14,8	15,6	17,0
STS	24,1	28,9	34,5	28,2	27,3
DEUG	46,6	41,2	43,8	46,4	44,9
Total	100	100	100	100	100

D'après MIDPY, p. 224.

Des comportements de même type sont observables en Île-de-France, malgré un réseau de transports qui pourrait laisser attendre une plus grande mobilité. C'est ce que les économistes appellent un « effet d'offre ».

La comparaison entre les intentions de choix exprimées par l'ensemble des candidats au baccalauréat franciliens dans le cadre de RAVEL et celles des résidents des villes nouvelles permet de le mettre en évidence.

« L'analyse du vœu universitaire des résidents d'Évry montre de la part des candidats au bac L un *net comportement d'adaptation* : la sociologie (présente à l'université d'Évry) remplace les lettres au deuxième rang de ces vœux, l'inscription en lettres modernes (non présentes à Évry) n'étant plus sollicitée que par 6 % des candidats, contre 12 % en moyenne francilienne. [...] De même, à Marne-la-Vallée, les candidats au bac ES ne font le choix du droit (absent de l'université locale) que pour 18 % d'entre eux, quand ils sont 27,5 % à faire ce choix en Île-de-France. » [IDF, p. 53 et 56.]

La faible mobilité étudiante, quelles qu'en soient les causes, enclavement géographique ou difficulté sociologique, engendre une forme de « *captivité disciplinaire* » qui interroge, tant sur les chances de réussite des étudiants, que sur le type de recrutement et le potentiel de développement que cela donne aux sites nouveaux.

En Île-de-France, la procédure RAVEL permet aux candidats à une filière sélective, retenus par les commissions d'affectation, de signifier par minitel leur choix de rejoindre ou non cette filière. Si ce vœu se double d'un vœu universitaire, cela permet d'observer quelles disciplines et quelles universités sont touchées par cette « concurrence ».

L'examen de ces données fait apparaître que les quatre universités nouvelles sont *plus touchées par la concurrence des filières sélectives* (entre 26 % de perte de candidatures à Cergy et 42 % à Versailles-Saint-Quentin) que la moyenne des universités d'Île-de-France (24 % en 1995) [IDF, p. 78]. Cette fragilité plus grande de la candidature est vraisemblablement liée à l'« effet d'offre », doublé d'un « comportement de sécurité » : la présence de formations universitaires attire un public nouveau, qui pour autant ne renonce pas à la candidature à une filière sélective. Or, compte tenu des modalités de recrutement en CPGE, en IUT, voire en STS, ce ne sont pas nécessairement les candidats les moins aptes à des études longues qui s'éloignent ainsi de l'université [IDF, p. 80].

L'ensemble de ces phénomènes confère à chaque université un potentiel de développement inégal, fortement lié à ses choix disciplinaires. L'analyse de RAVEL sur plusieurs années le montre clairement : les intentions d'orientation des lycéens sont fortement induites par le type de baccalauréat préparé ; or l'examen des territoires d'implantation des quatre universités met en évidence d'assez fortes disparités dans la structure de la candidature au baccalauréat : plus « littéraire » en Seine-et-Marne, plus « industrielle » à Cergy... [IDF, p. 48 sq.].

Les disciplines présentes dans chacune des universités se trouvent donc répondre plus ou moins aux choix préférentiels des lycéens : c'est le « *taux de couverture des besoins* », c'est-à-dire la part des vœux universitaires émis par les résidents d'un territoire, qui se tourne vers l'université étudiée, tous DEUG confondus. D'autre part, pour une discipline donnée, on peut observer la part des candidats qui font le choix de l'université locale : c'est le « *taux d'attractivité* ». Ces deux notions, combinées, permettent de rendre compte du développement des quatre universités en 1995. Elles les partagent en deux groupes :

« D'une part, Cergy, Évry et Versailles-Saint-Quentin qui, avec des taux d'attractivité situés entre 84,3 et 90,9 %, et des taux de couverture des besoins entre 57 et 64,6 %, « fixent » fortement la population locale. D'autre part, Marne-la-Vallée qui, pour les DEUG présents à l'université, voit

un résident sur quatre se tourner vers une autre université, et, tous vœux confondus, six candidats sur dix se tourner vers d'autres universités, pour l'essentiel vers Paris-12. » [IDF, p. 86.]

La mission de « fixation » des populations locales en zone de forte concentration de l'offre, telle qu'elle a été explicitement confiée aux universités nouvelles franciliennes, suppose une *bonne adaptation de l'offre* de formation à la structure locale des bacheliers. C'est ce qui confère notamment à chaque université son potentiel de développement, au moins en ce qui concerne les premiers cycles.

Adaptation de l'offre de formation par université

	Taux de couverture 95	Taux d'attractivité 95	Effectifs 1 ^{er} cycle 94-95
Cergy	60,8	90,9	4818
Évry	57,0	87,8	2621
Marne-la-Vallée	40,3	74,6	2830
Versailles-St-Quentin	64,6	84,3	5033

D'après IDF.

Cette manière de concevoir le développement universitaire, en lien avec l'environnement scolaire, est très éloignée de ce qui traditionnellement préside aux choix universitaires. C'est la marque d'un *enracinement dans le territoire* dont on n'aurait pas pensé trouver l'exemple dans la première région de France pour la démographie et la « densité » universitaire.

En conclusion : quelle démocratisation ?

L'objectif, fréquemment mis en avant par les collectivités locales, de démocratisation accrue de l'accès à l'enseignement supérieur, peut s'entendre de deux manières :

« Jusqu'ici, le libre accès à l'enseignement supérieur a été le plus souvent compris comme la récusation de toute *discrimination sociale*. Aujourd'hui, il s'entend comme le refus de toute *discrimination spatiale*. » [PDU, p. 86.]

Reste à vérifier que la diminution de la discrimination spatiale concourt bien à diminuer la discrimination sociale, et ce, à qualité égale d'offre d'enseignement.

Trois des quatre villes nouvelles franciliennes se situaient en retrait des moyennes régionales pour le souhait de poursuite d'études après bac; les élèves y privilégiaient les études courtes, y compris après un bac général, et envisageaient plus qu'ailleurs l'abandon des études. Qu'en est-il après l'ouverture des universités ?

« L'implantation des universités nouvelles a clairement un effet de rattrapage sur les quatre villes qui rejoignent les moyennes franciliennes, voire les dépassent. Par contre, cela n'a pas d'effet de démocratisation particulier : chaque PCS est sur- ou sous-représentée dans les universités nouvelles comme elle l'est dans l'ensemble de l'Île-de-France. Ce sont donc, prioritairement, les PCS les plus favorisées qui ont bénéficié des implantations nouvelles. » [IDF, p. 163.]

Tout se passe donc comme si les implantations nouvelles reproduisaient les phénomènes de sous-représentation des catégories sociales modestes que l'on constate dans l'ensemble des universités. Si, globalement, elles peuvent concourir à l'accroissement du nombre d'étudiants issus de ces catégories, c'est par l'effet mécanique de la présence plus massive de ces populations sur leurs territoires de recrutement. On pourrait parler de « *démocratisation passive* », la « *démocratisation active* » relevant, quant à elle, de la recherche d'une plus grande équité dans la représentation des différentes catégories sociales au sein de l'université.

L'efficacité de la lutte contre la discrimination spatiale suppose que l'offre d'enseignement soit de qualité équivalente dans les différentes implantations. Les difficultés diverses des nouveaux sites – de ressources, de recrutement d'enseignants, de développement des deuxième et troisième cycles... – peuvent faire craindre qu'on soit à l'origine d'un *nouveau clivage*.

« L'enseignement supérieur français peut s'orienter, du fait notamment de sa distribution en ville moyenne, vers un système « *d'universités à deux vitesses* ». [...]

Demain, on peut penser qu'une « *hiérarchie sociale* » distinguera les diplômés selon la ville où ils auront conduit leur formation. [...] On doit alors s'interroger pour savoir si la véritable démocratisation de l'enseignement supérieur n'est pas celle qui, au-delà des premiers cycles, encourage les étudiants à la mobilité et à l'ouverture d'esprit qu'elle facilite, plutôt que celle qui fixe, sur un cursus complet, des étudiants dans la même ville moyenne. » [PDU, p. 88 et 97.]

La reconnaissance d'un véritable « *statut social* » de l'étudiant est peut-être, au-delà du développement de l'université de proximité, le véritable moyen de mieux organiser l'égalité des chances [d'après PDU, p. 98].

Au terme d'U 2000 et malgré un indéniable effet de rattrapage dans les régions qui enregistraient des taux de poursuite d'études universitaires très inférieurs aux moyennes nationales, le territoire universitaire présente encore un *maillage irrégulier*. Cette répartition territoriale inégale, alliée à la faible mobilité étudiante, a des effets notables sur les choix d'orientation qui se révèlent fortement marqués par « *l'effet d'offre* ». Il en résulte un certaine *fragilité des recrutements* des implantations nouvelles, et des potentiels de développement divers, fortement liés au degré d'adaptation de leur offre d'enseignement à la demande locale.

Cette forme d'enracinement dans le territoire, peu dans la tradition universitaire, ne va pas sans créer des tensions entre différentes manières de concevoir le développement universitaire. Si l'effet de démocratisation est réel au sens où des populations jusqu'alors à l'écart de l'enseignement universitaire sont désormais touchées, cet effet est davantage le produit mécanique de l'implantation en des zones de population moyenne et modeste que le fruit d'une politique volontariste. En outre, les difficultés de développement que rencontrent les nouvelles implantations font courir le risque d'instauration d'une université à deux vitesses, la diminution de la discrimination spatiale se payant au prix d'une *hiérarchie accrue des sites de formation et des diplômés qu'ils produisent*. La proximité ne garantit pas à elle

seule l'égalité des chances d'accès au diplôme universitaire; des mesures *d'encouragement à la mobilité* des étudiants restent indispensables.

Développement universitaire et développement local

Parallèlement à l'objectif de démocratisation, les promoteurs des sites de délocalisation mettent en avant le concours que peuvent apporter les implantations universitaires au *développement économique local*. U 2000 assigne d'ailleurs des objectifs précis en la matière :

- une meilleure adéquation entre les enseignements et les exigences de l'environnement économique et, donc,
- la professionnalisation des cursus de l'enseignement supérieur,
- la participation au développement local.

Professionnalisation des cursus

La notion retient l'intérêt des collectivités locales, mais elle est souvent conçue de manière extrêmement *restrictive*, car fréquemment identifiée au développement des seuls cursus technologiques. À eux seuls, les IUT, les IUP et les « formations d'ingénieurs » mobilisent près de 41 % du financement des collectivités [d'après *BILFIN*, p. 119].

Du côté des instances universitaires, les attitudes sont plus diversifiées. Ainsi, parmi les quatre universités nouvelles d'Île-de-France, seules Évry et Marne-la-Vallée affirment leur vocation professionnalisante, y compris en troisième cycle; ailleurs, cette vocation reste essentiellement l'apanage de l'IUT [*IDF*, p. 168].

En 1994-1995, sur l'ensemble de la France, la part des étudiants de deuxième cycle inscrits dans une formation professionnalisée (IUP et MST) n'est que de 9,3 % en sciences (hors santé et formations d'ingénieurs) soient 9418 étudiants, et de 5,3 % en lettres, sciences humaines, droit, sciences économiques, soient 16 236 étudiants. Seuls, les DESS, avec 28 557 étudiants, connaissent un développement significatif (41,9 % de l'ensemble DESS + DEA), ce qui est en lien avec la tendance générale à l'allongement des études [*Atlas d'indicateurs concernant l'enseignement supérieur*, MEN, DGES, DEP, DLC, août 1996].

Enfin, en 1995-96, le territoire comprend 92 IUT correspondant à 167 implantations géographiques et à une capacité d'accueil d'environ 96 000 étudiants. En 1990, 74 % des IUT n'avaient pas d'antenne; ils ne sont plus que 49 % en 1996, ce qui dénote un fort développement des délocalisations [*ibidem*].

Au terme de la mise en œuvre du plan, la professionnalisation des cursus *reste avant tout l'affaire des IUT et des poursuites d'études de type DESS*.

Université et développement local

Ce qu'attendent les collectivités locales des implantations universitaires en matière de développement local peut prendre une ampleur très diverse selon les sites et le degré de maturation des projets. Le premier effet attendu est lié à la *simple présence de l'unité d'enseignement* et des étudiants qu'elle accueille.

« Les études conduites par l'Institut de recherche sur l'économie de l'éducation (IREDU) ont montré que les implantations universitaires génèrent des emplois directs et indirects liés à la construction, au fonctionnement des établissements, à la présence des personnels et des étudiants. Ainsi, chaque tranche de 1000 étudiants serait à l'origine, directement ou indirectement, de 130 emplois nouveaux, tandis que 1000 étudiants nouveaux de grandes écoles induiraient 300 emplois supplémentaires. » [F. ORIVEL, « L'université, une bonne affaire pour les communes », *le Monde* du 7 février 1991, in *PDU*, p. 19.]

Dans ces conditions, on conçoit que même des métropoles régionales ne soient pas indifférentes à l'implantation d'unités nouvelles, telle la communauté urbaine de Strasbourg.

« La CUS souhaite développer ses universités. L'étudiant est un consommateur dont on estime les dépenses annuelles à 30 000 francs. Les établissements d'enseignement supérieur sont des employeurs importants : environ 5000 salariés avec le CNRS et l'INSERM. Leurs activités participent au développement économique à travers l'organisation de colloques et séminaires contribuant au rayonnement international de la ville. » [*STRASB*, p. 13.]

Le plus souvent, cependant, les effets escomptés excèdent ceux de la simple présence universitaire. Ainsi, dans la compétition qui s'est engagée entre les villes pour attirer des entreprises en quête d'implantation nouvelle, « l'argument universitaire » n'est pas à négliger.

« Dans ce contexte, bien des décideurs reconnaissent que la présence et la réputation d'une université constituent désormais un facteur clé de l'image d'une ville, fût-elle moyenne, un facteur d'attractivité. Le potentiel de formation et de recherche participe en effet à la construction identitaire de la société urbaine. Il contribue à l'établissement d'un environnement propice au renforcement des entreprises. » [*PDU*, p. 20.]

On trouve des expériences originales en la matière, par exemple en Languedoc-Roussillon : ainsi, les cellules locales d'accompagnement technologique, composées d'enseignants et d'universitaires, sont chargées de recueillir les besoins et les attentes des entreprises et d'élaborer des réponses adaptées [*ENTR*, p. 161]. La perspective d'une telle attention ne peut manquer de séduire.

C'est autour de l'implantation d'activités de recherche que les espoirs sont les plus vifs.

« Parmi les attentes des entreprises vis-à-vis des établissements universitaires en ville moyenne figurent ainsi des aides à fournir par des laboratoires scientifiques, susceptibles de les soutenir dans l'adaptation de leurs produits aux innovations technologiques. » [*PDU*, p. 22.]

Mais le terrain n'est pas exempt d'incompréhensions. Les réserves de l'université tiennent notamment au développement insuffisamment diversifié des laboratoires pour atteindre à la reconnaissance scientifique. La relation entre entreprise, recherche et formation n'est d'ailleurs pas nécessairement comprise dans sa globalité.

« Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche reconnaissent tous la nécessité de la double relation formation-entreprise et recherche-entreprise, mais ont généralement des difficultés d'appréhension de la relation formation-recherche, *a priori* plus difficile à inscrire "naturellement" dans leur politique. » [ENTR, p. 210.]

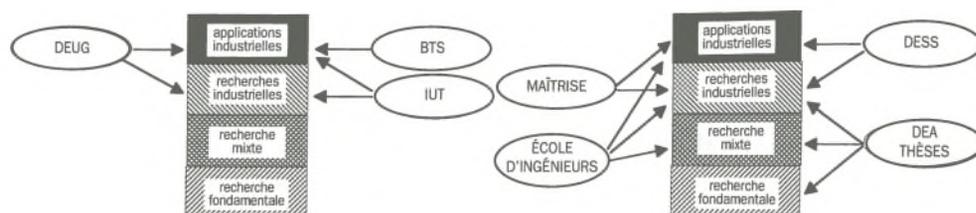
Quant aux entreprises effectivement en lien avec la recherche universitaire, elles ne sont pas le plus souvent présentes dans l'environnement immédiat de l'établissement. À Orléans, les entreprises en relation avec les laboratoires de l'université sont pour l'essentiel de grandes entreprises parisiennes. Les PME-PMI régionales ne représentent que 10 % de ces contacts [ENTR, p. 31]. Constat similaire en Île-de-France, où le tissu des PME-PMI n'est guère touché que par l'accueil des stagiaires, les projets les plus mobilisateurs concernant de grandes entreprises nationales, souvent identiques d'une université à l'autre [IDF, p. 146]. Même au sein des écoles d'ingénieurs, la présence de laboratoires pointus ne favorise pas le lien avec les entreprises locales [ENTR, p. 212].

À côté de la relation avec les entreprises, la question d'une recherche plus clairement *en lien avec les besoins locaux* est une source d'incompréhensions. Les distinctions, essentielles aux yeux des universitaires, entre recherche fondamentale et recherche appliquée, placent les élus dans la plus grande perplexité [ORLTO, p. 207]. De leur côté, outre leurs réticences sur le fond, les enseignants-chercheurs peuvent craindre pour leur autonomie.

« Face à une demande de création d'un laboratoire d'analyses biologiques, le conseil général du Gers envisage d'intégrer l'ensemble des ses propres laboratoires au futur projet. L'intérêt de la mixité est évidente dans le contexte local; il peut être moins partagé par des chercheurs plus habitués à l'autonomie. » [MIDPY, p. 311.]

Mais les freins sont aussi du côté de l'organisation même de la carrière universitaire.

« Le principal défaut de ce type d'itinéraire [de "fantassin" de l'enseignement supérieur en ville moyenne] est de méconnaître que le seul critère d'avancement des enseignants-chercheurs réside dans la recherche. [...] Dans les déroulements de carrière, la recherche appliquée, la valorisation de la recherche, les transferts de technologies, tout comme l'éducation permanente sont considérés souvent comme des activités annexes, à la limite, propres à l'occupation des enseignants délocalisés... » [PDU, p. 110.]



Il apparaît ainsi que c'est au sein même des modalités du développement local et du développement universitaire que résident les contradictions.

Des logiques de développement peu liées, voire contradictoires

Développement universitaire et développement local ne se fondent ni sur des territoires, ni sur des temps, ni sur des logiques identiques.

« La démonstration selon laquelle le développement d'un pays est en liaison directe avec son niveau d'éducation et de recherche-développement [...] est acceptable sans doute pour un pays, (mais cette) thèse paraît *a priori* moins convaincante lorsqu'on considère des ensembles infranationaux comme les régions. » [J.-P. de Gaudemar, *Prospective de la carte d'enseignement supérieur et de la recherche*, rapport au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, septembre 1994, p. 10.]

La mise en place plus ancienne de l'université de Valenciennes et ses effets sur son environnement en sont une illustration.

« Constituée primitivement autour d'un noyau scientifique et technologique pour remédier aux caractéristiques sociales négatives héritées d'une vieille tradition d'industrie lourde, la nouvelle implantation universitaire paraît n'avoir eu qu'un effet marginal sur l'encadrement des entreprises, le « marché » de la recherche et de la technologie étant national et les passerelles université-entreprises n'ayant rien de spontané. À peine 15 % des diplômés de l'université ont trouvé du travail dans l'arrondissement (y compris dans les services publics) : l'université a amélioré la capacité des jeunes à trouver un emploi ailleurs et à émigrer. » [ÉVAL, p. 74.]

Les « temps » et les « rythmes » des deux univers sont très différents.

« Le temps du politique n'est pas celui de l'université. Le premier est un temps accéléré par le rythme des échéances électorales répétées. Le second s'écoule plus lentement à l'instar de celui du chercheur, il concilie réflexion et expérimentation, il est fait d'interrogations et d'ajustements successifs. » [PDU, p. 131.]

Les « territoires » ou, plus profondément, la manière de s'inscrire dans l'espace sont peu conciliables.

« On conçoit que les responsables des établissements d'enseignement supérieur aient éprouvé quelques difficultés à se familiariser avec cette idée d'une *université locale ou de proximité*, tant la notion est en rupture avec la définition étymologique des universités, qui renvoie à l'universalité et aujourd'hui à la volonté d'ouverture européenne et internationale des établissements. » [PDU, p. 88.]

Du côté de l'université, la recherche de l'universalité, la quête de l'unité et donc, la concentration; du côté de l'élu, la défense du « local », du particulier et donc, l'essai-mage. L'incompréhension peut être profonde et il arrive que la colère explose.

« Je pense que ce n'est pas dans les mœurs des universitaires... L'université, c'est une féodalité, c'est la pensée unique, il ne faut pas qu'elle se délocalise. Donc, ailleurs, il n'y a que des ânes, les grands esprits sont tous à Toulouse, c'est bien connu... C'est incroyable..., c'est même pas la peine de leur parler de ça ; l'aménagement du territoire, tous les jours... mais la délocalisation, ils sont tous contre. Et ils ont plein d'explications pour vous démontrer que c'est pas ça l'aménagement : les grands esprits, il faut qu'ils soient concentrés au même endroit pour être juteux. » [Un élu départemental in *MIDPY*, p. 289.]

La contribution du développement universitaire au développement local fait partie des objectifs mis en avant par les promoteurs des délocalisations. Cela peut prendre, pour les collectivités locales, la forme *d'un encouragement à la professionnalisation des cursus*, dans une acception cependant très restrictive : celle du développement des cursus technologiques. Ce peut être un effet économique attendu de la simple présence universitaire, de ses salariés, de ses étudiants.

Mais c'est le plus souvent un *atout dans la compétition entre villes* pour l'installation d'entreprises ; on attend alors de l'implantation universitaire qu'elle propose un environnement favorable au développement économique, qu'elle accompagne ce développement, en particulier par ses activités de recherche. Les conceptions sont alors bien souvent divergentes entre une *recherche appliquée*, directement utile aux entreprises locales et à l'environnement de proximité, et une *recherche fondamentale*, chère aux traditions universitaires et clé d'une carrière universitaire réussie.

Cette tension met en évidence les contradictions intrinsèques entre développement local et développement universitaire : d'un côté, l'ancrage territorial, le « particulier », « l'ici-maintenant » ; de l'autre, l'universel, la dimension nationale, voire européenne, le temps du chercheur ou de l'historien... Il convient pourtant de dépasser ces oppositions, et nombre de sites en sont déjà l'exemple où chacun, universitaire comme élu local, est bien conscient du travail à mener ensemble, au-delà des simplifications, de part et d'autre, et dans l'écoute attentive des besoins de la population et de l'aménagement du territoire.

« Les universités admettent aujourd'hui la contribution qu'elles sont susceptibles d'apporter à l'aménagement du territoire et que synthétise en ces termes la Conférence des présidents : "Consciente du rôle qu'elle peut et doit jouer dans l'offre de formation de proximité, l'université entend répondre à la demande de la Nation." » [Conférence des présidents d'universités du 22 mars 1996, p. 12, in *PDU*, p. 88.]

4

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Au terme de sa mise en œuvre, les apports et les enseignements du plan U 2000 se révèlent particulièrement riches et nombreux. D'une part, il s'est agi de mettre en place une *politique publique partenariale* qui n'était pas sans précédent – les contrats de plan avaient ouvert la voie –, mais dont l'ambition initiale et l'ampleur des réalisations marquent une étape dans l'histoire des collaborations entre l'État et les collectivités locales. D'autre part, la mise en œuvre du plan a été l'occasion d'une réflexion collective, à la fois large et approfondie sur les *attentes à l'égard de l'université* et ses *modèles de développement*.

Regards sur une politique publique partenariale

Le partenariat qui marque fortement U 2000 participe de « nouveaux » modes de décision et de réalisation qui se développent dans l'action publique.

« Les politiques d'aménagement universitaire apparaissent comme caractéristiques des "nouvelles" politiques publiques qui ont été instaurées dans un contexte de remise en cause de l'État providence d'une part, d'après décentralisation, d'autre part. Ces politiques sont en effet élaborées et mises en œuvre dans des contextes de décision qui associent une pluralité d'acteurs (institutionnels et non institutionnels) et qui accordent une visibilité nouvelle et un surcroît de légitimité à la négociation. » [GREN, p. 3.]

Avec une particularité notable, c'est que les financeurs locaux sont intervenus dans un domaine qui les concerne non de droit, mais de fait, c'est-à-dire par appropriation, puisque l'État reste seul détenteur de la compétence en matière d'enseignement universitaire, et que les universités sont des établissements autonomes. Cela a pu induire des modes de négociation spécifiques, et il n'est pas exclu qu'il en ait résulté quelques difficultés.

« Je crois que le plan Université 2000 aurait gagné à être fait autrement que par le lobbying et la contractualisation au cas par cas, département par département et surtout académie par académie... » [Un élu d'une ville moyenne de Midi-Pyrénées, cité in *MIDPY*, p. 316.]

L'analyse de chaque étape de la démarche permet de tirer les enseignements de l'opération d'ensemble.

L'analyse des besoins

Si les études ont été nombreuses dans la plupart des sites en préalable aux implantations nouvelles, celles-ci portent le plus souvent sur les questions *urbanistiques ou architecturales*. Ainsi, à Grenoble, les auteurs des études commandées par l'ADUAG renseignent sur les champs explorés : « agence d'urbanisme, direction départementale de l'Équipement, Société centrale d'équipement du territoire... » On rencontre aussi des études portant sur *les conditions de vie et de travail des étudiants* ; ainsi, à Amiens : « Un nouveau quartier étudiant en centre-ville » ; Le Mans : « Transport et logement des étudiants » ; Saint-Étienne : « Conditions de travail et conditions de vie étudiante »... [*CONDW*, p. 12]. Par contre, les travaux portant sur *le potentiel d'étudiants, ou les formations à implanter* ont été infiniment plus rares, hormis en Midi-Pyrénées et à Valence.

Les documents qui ont guidé le plus généralement la démarche sont des projections statistiques d'effectifs attendus à l'horizon 1995 et 2000, réalisées à l'échelle de l'académie. L'examen *ex post* de certains de ces documents bâtis sur une matrice commune élaborée par le ministère fait apparaître qu'ils surestiment assez nettement les effectifs scientifiques, sous-estiment les effectifs en lettres et droit et, objectif U 2000 aidant, donnent aux cursus professionnalisés un développement important.

Souvent, plusieurs projections ont été réalisées comme en Rhône-Alpes ou en Île-de-France, selon des scénarios plus ou moins volontaristes. Quand il s'est agi de retenir une hypothèse pour justifier une extension ou une implantation, on n'a pas nécessairement retenu le scénario le plus défavorable... Il en résulte des biais, en général relativement peu sensibles à l'échelle d'une académie où les résultats peuvent se compenser, mais qui peuvent n'être pas anodins à l'échelle d'une ville.

Alors que la problématique était bien souvent d'évaluer le potentiel de développement de « microlieux » dont il s'agissait de « fixer » la population étudiante, après en avoir estimé le volume, la plupart des promoteurs de sites n'ont eu à disposition que ces *outils de macroprospective*, quand on n'a pas considéré que la conviction et l'enthousiasme pouvaient heureusement se substituer à l'analyse fine des besoins.

Les modalités de prise de décision

Puisque les financeurs locaux d'U 2000 n'ont pas compétence sur le domaine qu'ils concourent à promouvoir, les modalités de la prise de décision sont particulièrement révélatrices du type de partenariat pratiqué.

« Dans de telles situations, le pouvoir n'est pas fondé sur le contrôle des conduites des autres acteurs, mais passe par la construction de coopérations entre ces acteurs de manière à mobiliser les ressources de nature diverse nécessaires à la conduite de tel programme d'action. » [*GREN*, p. 4.]

C'est, de fait, une culture de « *l'arrangement* », du « *donnant-donnant* » qui s'est développée, débouchant sur des accords plus ou moins durables.

« Deux processus concomitants caractérisent l'évolution de ces relations. D'une part, on assiste à des procédures d'arrangement autour des dysfonctionnements ; dans un contexte d'intérêts partagés, il faut que le système fonctionne. D'un autre côté, dès que cela est possible, les acteurs locaux et les universités entrent dans une tentative de clarification des termes de l'échange. Des conventions signées au début du programme sont remises en cause. » [ORLTO, p. 201.]

De telles formes de négociation ont présidé à l'accord conclu entre les villes concurrentes de Lorient et de Vannes, chacune développant un pôle plus spécifique, mais dans un partage souple qui n'exclut pas certains recouvrements, comme les DEUG scientifiques.

En de nombreux lieux s'est ainsi instauré un *processus de décision complexe*, privilégiant souvent les opportunités de l'instant.

« Entre la logique jacobine classique et les procédures contractuelles développées dans les années quatre-vingt, des marges de manœuvre existent, qui rendent le processus de décision complexe et variable selon les régions. Ces marges de manœuvre résultent bien évidemment des personnalités des acteurs ainsi que des rapports de forces locaux. Ces ambiguïtés favorisent les positionnements "au coup par coup" plutôt qu'en fonction de principes généraux. Elles encouragent la promotion des intérêts locaux plutôt que les visions globales. » [CAEN, p. 27.]

Dans ce contexte, le poids des élus et plus généralement des notables a été considérable.

« Le propre du notable est d'avoir la maîtrise de l'accès à une administration, et, autant que faire se peut, le monopole de cet accès : il tire sa force auprès des bureaucrates de l'adhésion de ses mandants, et l'efficacité de son action administrative rend plus solide sa position devant sa base. » [J. Rondin, *le Sacre des notables*, Fayard, 1985, p. 85, in PDU, p. 37.]

Dans cette forme de prise de décision, l'université, souvent peu rompue à ces jeux de pression et d'arrangement, s'est parfois trouvée marginalisée. Ainsi en est-il, par exemple, au moment des choix de projets architecturaux. Les universitaires, s'ils sont présents, n'ont qu'une voix consultative. En plusieurs endroits, à Caen, à Strasbourg, à Grenoble, le projet finalement retenu est celui qui ne reçoit pas l'agrément de ces futurs usagers. Ailleurs, l'université a pu s'insérer dans le jeu décisionnel avec ses *modes d'actions spécifiques* : groupes d'usagers, groupes de recherche...

Au total, l'inscription de la négociation dans un cadre non strictement réglementé a favorisé les *accords d'opportunité* et donné un large champ d'action *au système notabiliaire*. Cependant, le caractère « ouvert » des règles du jeu qui présidaient à la prise de décision, a pu, à l'inverse, faire émerger des *formes nouvelles de concertation élargie*.

La réalisation

Quelques projets, comme la construction de la Maison de la recherche en sciences humaines, à Caen, ont pu, sans que la maîtrise d'ouvrage soit assurée par l'université, être suivis de bout en bout par une équipe d'universitaires, futurs usagers. Cela n'a pas été le cas général.

« Ce ne sont pas les mêmes acteurs qui interviennent lors de la phase des études préalables et de la formulation des objectifs généraux d'une part, lors de celle de la mise en œuvre opérationnelle de l'autre. Les "techniciens", qu'il s'agisse des agents de la direction départementale de l'Équipement, de l'ingénieur du rectorat, des secrétaires généraux d'université, font [alors] un retour en force. » [GREN, p. 39.]

Cette division du travail ne créerait pas de difficulté particulière, si les instances et outils de pilotage se révélaient totalement efficaces dans la *circulation de l'information*. Or les comités de sites ou instances similaires ont fonctionné inégalement; parfois, il n'en est même pas fait mention. Les tableaux de bord qui devraient retracer pour l'ensemble des partenaires, l'état d'avancement des opérations, des engagements financiers, des paiements, se révèlent très divers, parfois inexploitable (cette difficulté fut constante pour la plupart des équipes de recherche et cabinets de consultants engagés dans le présent travail).

Les questions de *financement* et surtout de *mise en paiement* se sont d'ailleurs révélées particulièrement délicates, en raisons des modes d'organisation et des rythmes différents de chaque partenaire.

« Les deux opérations ont permis de voir les limites du financement mixte État-collectivités locales. En effet, les processus de financement et de mise en paiement sont différents selon les niveaux. Les collectivités locales débloquent leurs crédits selon des circuits plus rapides. Les procédures de l'État, plus longues, les ont obligées à faire des avances de trésorerie pour permettre le bouclage des opérations. » [STRASB, p. 22.]

Ces retards ont parfois jeté le doute sur la qualité de l'engagement de l'État, accusé de « ne pas jouer le jeu ». En somme, le rapprochement du « local » ne suffit à simplifier les choses.

« [Le plan] a corrigé l'idée selon laquelle une maîtrise d'ouvrage rapprochée permettait une plus grande souplesse et une plus grande rapidité dans les procédures : la complexité des financements et des conventionnements renvoie les acteurs face à face. » [STRASB, p. 63.]

Le bilan d'U 2000, en tant que politique publique partenariale, met en évidence un certain nombre de points d'achoppement :

- Le caractère non prédéfini des règles du jeu partenarial rend le système de relations qui s'établit aléatoire et fragile. Les compétences de chacun et leurs frontières gagneraient donc à être précisées.

- Le système de relations est d'autant plus délicat que la « lisibilité » réciproque entre partenaires est peu évidente. Dans ce nouveau jeu relationnel, l'université

éprouve bien des difficultés à se situer, traversée qu'elle est de multiples clivages mal explicités, peu consciente encore de son poids effectif et de l'autorité qu'elle pourrait en retirer [CAEN, p. 25].

- Des logiques plus ou moins antagonistes s'affrontent dans la mise en œuvre du plan :
 - Entre le central et le local : le niveau supralocal est souvent rendu responsable des difficultés de montée en puissance des formations ; le niveau local est considéré comme obnubilé par le développement du site sans prise en compte des données régionales ou nationales, ni des spécificités du système universitaire [ORLTO, p. 200].
 - Entre l'État et l'élu : l'État apparaît comme le seul détenteur de la légitimité de l'action publique en matière d'enseignement supérieur ; mais pour les élus locaux, ses engagements paraissent évoluer dans leur traduction régionale [MIDPY, p. 287].
 - Entre le politique et l'universitaire : le monde universitaire surprend par sa lenteur et son souci de l'autonomie des élus locaux soucieux des échéances.
 - Entre le décideur et l'utilisateur : l'utilisateur peut légitimement se sentir tenu à l'écart au moment de la décision, même s'il est clair que la concertation qui n'est pas de droit, aurait pu ne pas avoir lieu.

• Pour demain, le poids de la contrainte financière accrue sur les collectivités locales dans un contexte de décroissance de la base fiscale peut laisser à penser qu'elles ne sont pas en situation de poursuivre l'aide qu'elles apportent encore en de nombreux endroits aux implantations universitaires, ni de renouveler un effort du type de celui qu'elles ont consenti lors d'U 2000.

Il n'en demeure pas moins que le plan a non seulement permis d'accompagner la croissance des effectifs étudiants, mais il a aussi contribué à transformer l'université [CAEN, p. 92]. Il a aussi mis en lumière les conditions nécessaires à la réussite des nouvelles implantations universitaires.

Les prérequis d'un essaimage réussi

Il est possible que la carte qui résulte d'U 2000 soit pour longtemps celle des implantations universitaires. Il est possible que peu de projets dorment encore dans les cartons. Il est aussi possible que demain, la question de l'essaimage soit à nouveau d'une brûlante actualité. Quoi qu'il en soit, nouveaux essaimages ou stabilisation de l'existant, les enseignements d'U 2000 peuvent éclairer les stratégies des décideurs. Que faut-il donc pour qu'une nouvelle implantation réussisse ?

Des équilibres à respecter

La géographie a une histoire. Les localités entretiennent entre elles des relations de dépendance, des rivalités, ou bien s'ignorent, à quelques kilomètres de distance, parce que « de France » ou « d'Empire » il y a cinq siècles.

« L'espace et les mémoires ont inscrit, dans les pratiques et les mobilités, des conditionnements ; ce que Braudel nous rappelle lorsqu'il nous dit que "la terre est comme notre peau, condamnée à conserver la trace des blessures anciennes". » [MIDPY, p. 11.]

Le choix de la localisation de l'implantation nouvelle doit donc tenir compte de ce que l'histoire dit des *mobilités* possibles.

« Valence illustre le cas d'une situation géographique et socioéconomique à l'écart des puissantes métropoles voisines. Son agglomération se situe en effet au-delà des limites d'influence directe de Grenoble et de Lyon, et en deçà de celles des métropoles méditerranéennes. » [PDU, p. 33.]

L'Île-de-France, bien que très fortement urbanisée, ménage des espaces d'implantation différenciés qui annoncent des difficultés de recrutement plus ou moins importantes, une attraction éventuelle de certaines universités proches, et donc potentiel de développement variable [IDF, p. 3]. Quant aux implantations de Midi-Pyrénées, elles appartiennent pour la plupart d'entre elles à une trame historique de villes moyennes structurées, et disposées en étoile à moins d'une heure de transport de la capitale régionale [MIDPY, p. 12]. Encore faut-il que la distance, obstacle au déplacement quotidien des étudiants ou facteur de surcoût s'ils logent dans la métropole, ne devienne pas un contre-argument dès qu'il s'agit d'inciter des enseignants à rejoindre l'implantation délocalisée [d'après PDU, p. 31].

Pour qu'une implantation soit viable, il faut qu'elle soit de taille suffisante, et qu'elle desserve un bassin de population de 100 000 à 150 000 habitants, si possible, ou davantage, comme les universités nouvelles du Nord-Pas-de-Calais qui desservent des aires peu étendues, mais très densément peuplées (de 500 000 à 1 million d'habitants) [ÉVAL, p. 123].

Des « moteurs »

Pour qu'un projet voie le jour, il faut qu'il soit « porté », « entraîné » par de puissants « moteurs ».

- Souvent maire de la ville, parfois conseiller général ou régional, *le notable* (convaincu et convaincant) « moteur » de la délocalisation est en lien avec le pouvoir. Encore faut-il que, seul ou en association avec un autre notable, il sache convaincre localement.

- Le *médiateur* des négociations qui se développent autour d'un projet de délocalisation peut être un universitaire, président, chargé de mission ou responsable d'UFR ou de site, ce peut être un cabinet spécialisé : en effet, ces négociations sont complexes parce qu'elles mobilisent des partenaires de « cultures » différentes et elles impliquent la compétence d'un technicien.

« Le rôle des médiateurs ou des entrepreneurs universitaires, sorte de maïeuticiens, créateurs d'une culture commune, est nécessaire lorsque l'on passe d'une logique de tutelle, d'attentisme ou de conflits à une logique de projet. » [ORLTO, p. 208.]

- Les *groupes de pression* appartiennent au monde économique ; les grands groupes industriels ont une longue expérience en la matière et les professions juridiques ne sont pas en reste.

« À Vannes comme à Valence, les professions juridiques ont longtemps dominé la bourgeoisie locale. Depuis que, dans ces milieux, les vues modernistes ont supplanté le malthusianisme, ses

tenants ont souvent sollicité les édiles locaux pour les aider à créer dans leur ville une école de droit. » [PDU, p. 38.]

• Qu'il s'agisse pour la ville d'élargir son aire d'influence ou de se trouver des alliés dans la bataille, *l'alliance avec d'autres villes ou d'autres territoires* est de bonne méthode. Ainsi en est-il de l'accord entre Valence et les départements de la Drôme et de l'Ardèche où, en contrepartie, se sont implantées de petites unités; ou pour les alliances entre Lorient et Vannes, Belfort et Montbéliard [d'après PDU, p. 67]. En Midi-Pyrénées, c'est parfois le conseil général qui se révèle l'allié efficace, quand il n'est pas le véritable porteur du projet comme dans le Gers [d'après MIDPY, p. 272].

Une offre de formation adaptée à l'environnement

La réussite d'une implantation nouvelle passe par l'inscription d'un nombre « suffisant » d'étudiants. Il faut donc que l'offre de formation les attire, c'est-à-dire qu'elle corresponde à leurs vœux, à leurs capacités et qu'elle ne soit pas en concurrence directe avec une formation similaire implantée à proximité.

Pour des raisons à la fois sociologiques et scolaires, la structure des bacheliers n'est pas identique selon les territoires. Or le choix du DEUG est fortement induit par le type de bac détenu. Cette corrélation est mise en évidence par les différents dispositifs de recueil des intentions d'orientation : RAVEL en Île-de-France, RACINES en Midi-Pyrénées, OCAPI dans une quinzaine d'académies. Ils permettent en outre d'observer les tendances dans l'expression des choix d'orientation sur plusieurs années. À défaut de s'être livrées à ce type d'étude préalable, les universités nouvelles d'Île-de-France illustrent, par leur degré différent de développement, l'importance de cette adaptation.

L'offre de formation s'établit en trois modèles de développement :

- Le socle ou le pilier : les nouvelles universités et les pôles universitaires relèvent tous de ce premier type.
- Le créneau : il consiste à occuper une niche spécifique dans l'offre de formation. Peu d'étudiants, une concentration des moyens, une éventuelle synergie formation-milieux économiques.
- La filière : elle suppose une logique verticale dans la construction du système local de formation; il peut y avoir des ruptures, mais on voit apparaître une logique de progression et de spécialisation [d'après MIDPY, p. 220].

Entre ces modèles, les compositions sont possibles, mais chaque site relève principalement de l'un d'entre eux.

Une forme d'organisation locale adaptée

Le tout n'est pas de « décrocher » une délocalisation; il faut aussi savoir très vite lui donner une existence par un statut, des partenariats durables, la mise en place d'une politique. Pour passer *d'une logique d'implantation à une logique de constitution*, il faut savoir continuer à mobiliser les énergies qui ont permis l'implantation pour la gestion, l'animation et le développement du site. Parfois, au contraire, le succès dans l'implantation « normalise » la situation et chacun retourne, parfois un peu déçu, à ses occupations ordinaires.

« Que ce soit à la ville ou au département, on assiste à une mise à distance face à une université désormais vouée *aux corporatismes des universitaires*. » [ORLTO, p. 173.]

Tant au moment des négociations pour l'implantation qu'après cette implantation, l'enjeu qui se dessine c'est l'invention d'une véritable *structure de coordination et de réflexion entre les différents partenaires* [ORLTO, p. 206]. Des formules diverses sont possibles, du simple accord d'opportunité, en passant par la forme associative de droit privé choisie par Belfort-Montbéliard, jusqu'à la structure *ad hoc* relevant du droit public, le groupement d'intérêt public (GIP), à Valence [PDU, p. 75.]

Le choix du statut de l'implantation nouvelle : antenne, pôle de développement, université de plein exercice ? Certes, il peut paraître très attractif de devenir une université. Encore faut-il en mesurer les charges, sous peine de devenir une « université prématurée », comme ses responsables mêmes jugent l'université de Bretagne-sud.

Renoncer à devenir une université, demeurer antenne ou PDU n'est pas, pour autant, chose simple. En fait, chaque site doit trouver sa formule de développement sans précipitation.

« Il ne peut y avoir de modèle unique et transposable d'organisation de l'enseignement supérieur. À la diversité des situations locales doit correspondre une formule d'enseignement supérieur appropriée intégrant les spécificités propres à chaque territoire et à chaque environnement universitaire. » [PDU, p. 131.]

Ce qui est essentiel pour le devenir du site, s'il n'acquiert pas son autonomie en tant qu'université, c'est que puisse se développer une véritable *politique de site*. Or l'université cherche logiquement à développer en priorité l'unité d'établissement ; l'autonomie d'un site a toujours à ses yeux quelque chose de sécessionniste. Pour autant, chaque site doit pouvoir avoir son histoire propre, surtout s'il est constitué d'unités relevant de plusieurs universités, sous peine de n'être jamais qu'une accumulation de formations.

Concilier logique d'établissement et autonomie de site est un enjeu qui interpelle fortement l'université telle qu'elle sera peut-être demain.

Quelle université demain ?

Territorialisation et partenariat créent de profondes interrogations sur les modes d'organisation de l'université, sur les représentations que l'on a d'elle et de son devenir, voire sur la conscience qu'elle a d'elle-même et de son rôle social.

L'université dans son territoire

Par le simple effet du « dépaysement » de formations ou grâce à l'émergence de politiques de sites, la notion de *territorialisation* prend place parmi les questions centrales du développement universitaire.

« L'idée de territorialisation suppose que l'on admette l'existence d'une prise en compte progressive du territoire dans le processus de développement des établissements d'enseignement supérieur. » [ORLTO, p. 182.]

• Cette émergence du territoire dans la politique universitaire peut concourir à faire naître une conception de *systèmes locaux* d'enseignement supérieur.

« Il s'agit de considérer que l'ensemble des formations supérieures et des acteurs qui concourent à leur implantation et à leur développement constituent un ensemble d'éléments interdépendants, compréhensible à partir du contexte, des positions de chacun et des relations qu'ils entretiennent. L'interdépendance se construit sur plusieurs niveaux de territoire, et dans un champ précis, celui de l'enseignement supérieur.

Dès lors, la notion de système d'enseignement supérieur s'oppose à une lecture cloisonnée en termes de pôles, de types de formation et de catégories d'acteurs. Le système est englobant par nature. » [ORLTO, p. 202.]

Ainsi se constituent des ensembles où il est plus aisé de comprendre les interdépendances entre types de formation – les « concurrences » entre STS et IUT, par exemple – et les mobilités étudiantes qui en résultent, mais qui créent des tensions dans l'organisation universitaire traditionnelle, volontiers sectorielle et centralisatrice.

• Certaines implantations universitaires, pilotes en la matière, montrent la voie d'une université devenue agent du *développement économique local*. Les éléments favorisant cette évolution peuvent être recensés :

– l'évolution du système de promotion des enseignants chercheurs, prenant mieux en compte les travaux menés dans l'environnement local ;

– une meilleure communication entre les différents types de recherche ;

– le développement des actions de formation continue... [ENTR, p. 231].

• *L'ancrage local*, la prise en compte des interdépendances avec les autres types de formation ne doivent pas conduire l'université à oublier ses spécificités, ni ses ambitions européennes. Plus exactement, cette *insertion dans le territoire* ne doit pas créer un dispositif « d'universités à deux vitesses », où les hiérarchies seraient le reflet de la hiérarchisation des territoires, selon leur richesse et leur population [d'après PDU, p. 88 sq.]. Un tel phénomène est déjà perceptible. C'est aussi un enjeu pour le développement universitaire à venir que de combattre ces tendances. À défaut, le rapprochement des formations des populations et la forme de démocratisation qui en résulte ne seraient que des leurres.

• Le débat autour des *types de recherche*, corrélé ou non au lien avec les entreprises, est au cœur de la problématique de développement dans de nombreux sites. Le « terreau » de la recherche, c'est la concentration, les échanges, incompatibles apparemment avec la notion de site.

Par tradition, on méprise la recherche appliquée, et la recherche « locale » ne saurait être qu'appliquée. On craint aussi pour l'indépendance du chercheur. Quant à l'enseignant-chercheur, sa carrière lui commande de s'investir dans des projets reconnus. L'élu, soucieux de développement local, le patron de PME-PMI, en quête de développement,

peu au fait de ces arcanes, mettent ces soucis au rang des « corporatismes » universitaires et de la fermeture de l'institution.

L'enjeu est d'importance, sauf à penser que l'environnement économique local n'a rien à retirer directement de la recherche universitaire.

Partenariat et compétence d'État

La part prise par les collectivités locales dans le financement des constructions et des équipements est de 53 %. Leur engagement dans les choix effectués est évident : choix des lieux, des projets urbanistiques et architecturaux, des formations à implanter par le biais du financement. Certaines continuent actuellement de supporter de très lourds frais de gestion pour l'antenne qu'elles accueillent. Pour autant, l'État était et demeure seul compétent en matière universitaire, même si aux yeux des partenaires d'U 2000, cette compétence est apparue complexe.

Si les textes donnent compétence au préfet en matière de construction universitaire, le recteur, en tant que chancelier des universités et coordonnateur de l'offre d'enseignement dans l'académie, a bien un rôle central à jouer dans la mise en œuvre du plan. Cela peut créer quelques divergences de point de vue, ou, à tout le moins, multiplier les intervenants dont les frontières de compétence peuvent paraître floues. Dans son rôle de financeur, l'État a été parfois critiqué, pour ses lenteurs à payer, mais aussi pour certaines remises en cause.

Ce mélange d'attentes et de déception vis-à-vis de l'État, mais aussi de l'université, place aujourd'hui les collectivités dans des attitudes diversifiées quant à l'avenir. Certaines souhaitent être plus fortement encore associées au développement universitaire, voire réclament une extension du champ de la décentralisation. D'autres manifestent une prudence teintée de désengagement qui peut aller jusqu'à une forme de méfiance.

« Quoi qu'il en soit, ces questionnements seront vite dépassés puisqu'aucune des trois collectivités ne semble disposée à poursuivre le financement de nouvelles constructions universitaires, en dehors des programmations déjà faites. Après une période de réflexion et de réalisations, elles refusent unanimement la compétence universitaire. » [STRASB, p. 55.]

« L'exemple de la création de l'Institut du monde asiatique illustre cette évolution. Méfiant sur la capacité de l'université à s'investir sur un projet novateur porté par les collectivités locales et le milieu économique, le maire de La Rochelle entend procéder seul à la mise en place de cet Institut : "Nous allons travailler avec eux et en dehors d'eux." » [ORLTO, p. 175.]

Si ces questionnements interpellent prioritairement l'État, certains mettent en cause aussi le « gouvernement » de l'université et son défaut d'ouverture à ces nouveaux partenaires.

Un gouvernement d'université en question

S'il est un rôle qui sort profondément modifié de la mise en œuvre d'U 2000, c'est celui du *président d'université*. Dans les universités nouvelles où le statut dérogatoire

lui confère un pouvoir fort, mais aussi dans les universités de droit commun, le président a acquis un rôle plus actif et plus déterminant dans les négociations, mais aussi un savoir-faire qu'il n'avait pas auparavant, notamment vis-à-vis des collectivités locales [STRASB, p. 23].

La contrepartie, c'est la centration sur un homme – ou une femme –, au moment où les débats autour des nouvelles implantations, les partenariats qui se développent, l'émergence du site et de la dimension territoriale appellent des formes de gouvernement plus « ouvertes ».

L'histoire de nombreux sites est marquée par le sentiment de la part des *usagers* de n'être aucunement associés aux réflexions, encore moins aux décisions. Les groupes de travail sont parfois vidés de leur contenu ; les espaces publics de débat et de recherche, mis en place par l'Éducation nationale, la Recherche et le Plan urbain, souvent marginalisés. À la décharge des instances dirigeantes de l'université, elles ont elles-mêmes été parfois associées de manière un peu lointaine aux négociations.

Les *collectivités locales* se sentent, de leur côté, quelque peu rejetées dès que l'on retrouve les formes ordinaires de fonctionnement de l'université. Peut-être à l'image de certaines instances présentes dans les universités nouvelles, les universités doivent rechercher les moyens d'assurer une dimension plus partenariale au fonctionnement de leurs instances dirigeantes.

Sur le plan territorial, la réalité d'une université, c'est désormais d'être un établissement multisite. Or, si le souci de l'unité doit gouverner l'établissement, chaque site peut tout aussi légitimement revendiquer sa part d'autonomie, ainsi que sa capacité d'insertion dans le système local d'enseignement supérieur. Tant d'un point de vue « politique » que sur le difficile terrain des moyens, il faut que le site puisse exister, sans rompre l'unité de l'établissement. Il faut aussi gagner en transparence dans la gestion des ressources de chaque implantation, quelle qu'en soit l'origine. On peut ici reprendre la suggestion du rapport de l'IGAEN [rapport de l'IGAEN, *les Délocalisations universitaires*, op. cit., p. 36], à savoir que chaque antenne soit dotée « d'un compte spécifique et érigée en *centre de responsabilité*, ce compte permettant de recenser toutes les ressources de l'antenne, quelle que soit leur provenance, et toutes les dépenses » [d'après PDU, p. 127].

Dans le même esprit, chaque site, en particulier s'il accueille des délocalisations de plusieurs universités, doit pouvoir disposer des *moyens institutionnels* d'une politique commune, ouverte aux partenariats locaux [*idem*].

D'une logique de reproduction à une logique de projet

Le temps des instances chargées de l'enseignement et de l'éducation est généralement un temps circulaire : chaque année ramène les mêmes objectifs, les mêmes contraintes... U 2000 a, au contraire, interpellé l'université sur sa capacité à se situer dans le temps, à se projeter dans l'avenir.

« Les universités ont dû mettre en œuvre une profonde réflexion sur leur mode de fonctionnement et une projection rigoureuse de leurs besoins à moyen terme. » [STRASB, p. 45.]

Obligées de mesurer leur avancées et leurs besoins, d'évaluer les possibilités de développement des sites, les universités se sont trouvées confrontées aux déficits des bases de données locales et nationales.

Les équipes de recherche se sont heurtées aux mêmes difficultés : qu'il s'agisse des sites, des performances, des financements, mais aussi de la recherche ou simplement des effectifs étudiants par site, les bases de données se sont révélées défailtantes. Si une université possède son propre système cohérent, il est rarement commun avec celui de l'université voisine. Tout cela peut donner aux partenaires de l'université un sentiment désagréable de défaut de transparence.

Or territorialisation et partenariat réussis supposent :

- le développement d'outils partagés d'évaluation et d'autoévaluation,
- la tenue à jour rigoureuse de bases de données communes et partagées,
- la mise en place d'une veille prospective et d'une capacité d'analyse permanente [d'après *STRASB*, p. 64].

Les travaux en ce sens sont déjà engagés. Les expertises utiles sont très largement présentes au sein des universités elles-mêmes ; il suffit de les mobiliser, de les coordonner... et de vouloir cette transparence.

*

Au-delà de l'effort sans précédent en faveur de l'université que représente le plan U 2000, ce sont le partenariat et l'ancrage local qui marquent profondément le bilan que l'on peut tirer de sa mise en œuvre. La politique de contractualisation et la territorialisation qui, pour partie, en découle, interrogent aussi bien la compétence non partagée de l'État en matière universitaire que l'autonomie des universités, leur mode de gouvernement et de gestion et, plus généralement, leur aptitude à se doter d'une politique et à en mesurer les avancées.

Dans le même temps, l'irruption de l'enseignement supérieur dans les préoccupations du local interpelle les collectivités sur leur aptitude à proposer des enjeux et un terrain de collaboration qui n'apparaissent pas à l'université comme en contradiction profonde avec sa mission pérenne, ainsi qu'avec les défis auxquels elle se trouve confrontée : massification, évolution de ses missions, concurrence, internationalisation des échanges...

Cependant, l'entrée dans une phase de stabilisation, voire de décroissance des effectifs, change considérablement les perspectives : il n'est pas certain que toutes les implantations nouvelles survivent et se développent ; il est possible que, dans ce contexte, les universités ressentent des besoins nouveaux, très différents de ceux liés à la croissance accélérée de ces dernières années. Parallèlement, le poids accru de la contrainte financière sur les collectivités locales risque de les rendre plus attentives que jamais au strict respect de leurs compétences légales.

Dans ce contexte complexifié, l'État a sans nul doute un rôle essentiel à jouer par des initiatives spécifiques ciblées ; mais la réussite de la territorialisation en cours suppose surtout « que demeurent pérennes à la fois une politique d'aménagement du territoire, et une politique d'enseignement supérieur d'envergure » [d'après *PDU*].

DEUXIÈME PARTIE

REGARDS CROISÉS
SUR L'IMPACT D'U 2000

NORD-PAS-DE-CALAIS, UN RATRAPAGE SPECTACULAIRE

*Pierre-Jean Thumerelle **

En 1990, pour la première fois, le taux de scolarisation de la génération âgée de 18 ans de la région Nord-Pas-de-Calais a dépassé la moyenne nationale : 84,5 % contre 82,7 %. Un incroyable retournement de situation pour une région qui s'était caractérisée jusqu'alors par la médiocrité des taux de prolongation des études au-delà de 16 ans !

L'origine de ce retard culturel et social est aujourd'hui bien connue. Dominée pendant plus d'un siècle par des entreprises industrielles – qui fournissaient l'essentiel des emplois sans exiger d'autre qualification que celle qu'elles assuraient elles-mêmes, « sur le tas » –, l'économie régionale avait engendré un déficit évident en structures de formation. Mais comme les générations adultes ou âgées avaient hérité des habitudes socioculturelles des époques antérieures et que le mimétisme familial en imprégnait les jeunes, on a tardé à se préoccuper de cette question dérangeante. Ce n'est que lorsque la mutation de l'appareil productif, des services et des systèmes d'échanges a engendré un « surchômage des jeunes », que l'on a pris conscience, mais bien tardivement, que le Nord-Pas-de-Calais fournissait un des exemples les plus remarquables de système scolaire inadapté, à la fois insuffisamment consistant et trop tourné vers des métiers révolus.

On est brutalement passé de l'indifférence au rattrapage forcé, comme si en moins d'une décennie, il était possible de remédier à un passif séculaire. Qu'on le veuille ou non, il faudra sans doute attendre une génération, le temps qu'une nouvelle « culture » scolaire imprègne les mentalités, pour que les effets positifs de la prolongation récente de la scolarisation se fassent pleinement sentir. Pour l'instant par exemple, au-delà de 21 ans, le taux de scolarité masculin régional demeure plus élevé que le taux féminin, alors que dans la France entière, c'est l'inverse qui prévaut. Ici, les filles cessaient fréquemment leurs études après le BEPC, elles les arrêtent aujourd'hui après le baccalauréat ou un diplôme universitaire de premier cycle.

Le désir tout à fait légitime des classes populaires, très majoritaires dans la région, de diriger leurs enfants vers des formations à débouché immédiat et perceptible pour

* Professeur à l'université des Sciences et Techniques de Lille-Flandre-Artois, Laboratoire de géographie humaine.

des gens peu informés, plutôt que vers des études longues à finalité professionnelle lointaine et mal identifiée, a poussé pendant un demi-siècle les jeunes de la région vers les formations courtes. Ces orientations ont ensuite été autoentretenuës par l'inertie de l'appareil scolaire qui disposait d'une capacité d'accueil anormalement élevée dans les filières professionnelles ou technologiques et anormalement étriquée dans les filières classiques. C'est pourquoi il est abusif de parler, comme on le fait souvent, d'engouement régional pour les études courtes.

L'augmentation spectaculaire des capacités d'accueil dans les lycées n'a que partiellement remédié à la pesanteur de cet héritage. Certes, le pourcentage de la classe d'âge concernée admise au baccalauréat dans le Nord-Pas-de-Calais (62,3 % en 1995 contre 25,7 % dix ans plus tôt) équivaut maintenant à la moyenne nationale (62,6 %) et le retard quantitatif par rapport au Midi a presque disparu. Qualitativement, la réduction de l'écart est plus discutable : en dix ans, le nombre des admis aux baccalauréats généraux a augmenté de 54 % tandis que celui des admis aux bacs techniques ou professionnels augmentait de 103 %. L'académie de Lille (qui correspond à la région) vient désormais au deuxième rang national pour ces derniers (9 % des bacs professionnels et 8,4 % des bacs technologiques délivrés en France), mais se traîne toujours au vingt-deuxième rang pour les premiers (6,7 %).

Or, si les étudiants ayant obtenu un baccalauréat généraliste se dirigent quasiment tous vers des études supérieures, dans le Nord-Pas-de-Calais comme dans la France entière, il n'en est pas de même pour ceux qui ont obtenu un baccalauréat technologique, dont le taux de poursuite des études n'est que de 80 % pour les titulaires de bacs professionnels industriels et de 60 % pour les titulaires de bacs professionnels tertiaires. C'est la cause première du décalage entre les taux de scolarisation postbaccalauréat régionaux et nationaux. Elle explique aussi le poids des filières d'enseignement supérieur courtes vers lesquelles se dirigent chaque année un bon tiers des nouveaux bacheliers du Nord-Pas-de-Calais.

Ce n'est pas par hasard que le premier IUT de France fut créé à Lille au milieu des années soixante, suivi presque immédiatement par une autre création à Valenciennes, et que la région est couverte d'un réseau dense de STS, prolongements naturels des lycées technologiques. Cet héritage structurel ne serait pas négatif *a priori* si les difficultés d'emploi des jeunes issus de ces filières (essentiellement industrielles), trop nombreux sur le marché régional par rapport aux recrutements effectifs, ne créaient pas en fin de compte un désarroi des familles et une méfiance croissante vis-à-vis des STS et des études courtes (il est significatif que le schéma régional de l'enseignement supérieur de 1995 attire l'attention sur le poids excessif des filières courtes alors que dans la plupart des autres schémas régionaux on en demande le développement). Celles-ci fonctionnent désormais de moins en moins à plein régime et on assiste parallèlement à un glissement massif vers les universités d'étudiants munis de bacs inadaptes, générant des taux d'échec très élevés et des inégalités.

Malgré la forte rétention par les STS, le nombre des étudiants accueillis en université dans le Nord-Pas-de-Calais a néanmoins quasiment doublé en dix ans (en moyenne, 7000 étudiants supplémentaires ont été accueillis chaque année depuis 1985). Le plan U 2000 a permis aux établissements régionaux de faire face à l'afflux, grâce en particulier à la

création de dix nouveaux départements d'IUT et de deux universités nouvelles (Artois et Littoral) tri ou quadripolaires ¹ (Arras, Lens, Béthune, Douai-Boulogne-sur-Mer, Dunkerque, Calais, Saint-Omer), portant à six le nombre des universités de la région (sans compter les facultés catholiques : Fédération universitaire et polytechnique de Lille).

La couverture en sites d'enseignement supérieur est devenue la plus dense de France après la région parisienne. Cette nouvelle offre de formation de proximité a en quelque sorte relayé ou complété celle des STS, facilitant l'accès aux études longues des jeunes du centre, du sud et de l'ouest de la région, qui ne se seraient pas dirigés vers les universités de Lille ou Valenciennes. Elle a apporté une réponse immédiate et directe au refus de mobilité des jeunes, si caractéristique du Nord-Pas-de-Calais, et en particulier de ses bassins industriels, à relier à la faiblesse générale des revenus des familles (de 17 % inférieurs au revenu moyen national), aux difficultés et au coût élevé du logement en grande ville universitaire, mais aussi à la vive répugnance des gens du Nord à s'éloigner si peu que ce soit du foyer parental. Au moins 50 % des jeunes suivant un premier cycle d'université sont aujourd'hui inscrits dans un établissement situé dans le bassin formation-emploi où leurs parents résident ou un bassin voisin.

En contrepartie, l'orientation des étudiants est presque exclusivement guidée par les opportunités offertes sur place. Les ouvriers et les employés, qui forment l'essentiel de la population régionale, n'ayant eux-mêmes reçu qu'une formation élémentaire et ignorant tout des rouages complexes et sélectifs de l'appareil de formation français, n'en perçoivent ni les pièges, ni les effets pervers pour leurs enfants. L'élargissement rapide de l'éventail des filières offertes dans chaque site devrait réduire à l'avenir cette nouvelle source d'inadaptation, d'inégalité et d'échec qui a souvent été négligée.

Les limites du rattrapage

Le dispositif régional demeure dans l'ensemble encore très fragile.

En 1995, le taux de réussite au baccalauréat du Nord-Pas-de-Calais était encore un des plus bas de France et celui des élèves quittant l'école à la fin de la scolarité obligatoire sans avoir achevé un cycle de formation quelconque, un des plus élevés. Les zones d'enseignement prioritaire sont plus nombreuses ici qu'ailleurs. Les universités de la région comptent 6,6 % des inscrits nationaux en premier cycle (soit près d'un point de moins que le poids de la région dans les admis au baccalauréat : 7,5 %), 6,1 % des inscrits en deuxième cycle, à peine 4 % des inscrits en troisième cycle. Les causes en sont bien connues, relevant à la fois de la faiblesse des structures régionales de recherche et d'une offre insuffisante de débouchés pour les titulaires de diplômes de troisième cycle (les emplois qualifiés de stratégiques par l'INSEE ne représentent que 4,6 % des emplois régionaux contre 7,2 % en moyenne en France).

Si globalement la modification de la carte universitaire a permis aux moins favorisés de se former sur place à des coûts accessibles pour les familles, il n'est pas du tout évident que ceci ait induit les changements économiques attendus. Il serait illusoire de croire que le changement n'est freiné que par l'inertie des structures héritées, que la

montée en âge de nouvelles générations, occupant de nouveaux métiers, va spontanément modifier. La désindustrialisation et la tertiarisation des activités ont surtout entraîné ici une augmentation des effectifs des catégories professionnelles subalternes : 44 % des ménages (contre 33,5 % en moyenne en France), regroupant près de 50 % de la population, appartiennent toujours à la catégorie des ouvriers en activité ou retraités. En 1990, le nombre des adultes ne possédant aucun diplôme, pas même le certificat d'études primaires (CEP), y était nettement plus élevé qu'au niveau national et, phénomène beaucoup plus inquiétant, l'écart tendait à s'accroître dans les jeunes générations en dépit du progrès de la scolarisation : 20,1 % des garçons âgés de 20-24 ans, 23,5 % des 25-29 ans contre respectivement 16,9 % et 19,3 % pour la France entière. Les faits sociétaux sont têtus et ne cèdent que difficilement, même sous la pression de la nécessité.

Dans les grandes villes qui disposent d'une gamme complète de « produits universitaires », le dynamisme urbain et le dynamisme universitaire se mêlent depuis très longtemps et sont indissociables, bien que difficiles à évaluer. Mais quelques « bribes » dispersées de l'appareil universitaire peuvent-elles produire localement les mêmes effets, qui plus est sur un temps aussi court ? À titre d'exemple, la création de l'université de Valenciennes, constituée primitivement autour d'un noyau scientifique et technologique pour remédier aux caractéristiques sociales négatives héritées d'une vieille tradition d'industrie lourde, notamment l'absence d'élite intellectuelle, paraît n'avoir eu qu'un effet marginal sur l'encadrement des entreprises, le « marché » de la recherche et de la technologie étant national et les passerelles université/entreprises n'ayant rien de spontané. À peine 15 % des diplômés de l'université ont trouvé du travail dans l'arrondissement (y compris dans les services publics) : l'université a amélioré la capacité des jeunes du Valenciennois à trouver un emploi ailleurs et à émigrer.

Le bouleversement du paysage universitaire

À la rentrée de 1964, on comptait 21 000 étudiants dans le Nord-Pas-de-Calais, dont 17 000 dans les quatre facultés de l'université de Lille, le reste dans les facultés catholiques, les classes préparatoires et les grandes écoles. La concentration sur l'université était énorme, la concentration sur Lille quasi totale. À la rentrée de 1970, le paysage de l'enseignement supérieur régional avait déjà bien changé. On comptait près de 41 000 étudiants, inscrits pour un peu plus des trois quarts dans les trois universités lilloises, issues des anciennes facultés, et pour le reste dans les IUT de Lille, Béthune et Valenciennes, la « Catho », les STS et classes préparatoires et la toute nouvelle université de Valenciennes. À la rentrée de 1983, on comptait 62 000 étudiants ; les universités en accueillaient toujours plus des trois quarts. Plus de 90 % des étudiants de la région fréquentaient toujours un établissement de Lille.

La période qui a suivi a été caractérisée par une plus forte turbulence. Il a fallu accueillir un afflux plus soudain et plus massif d'étudiants, relativement différents car issus de couches sociales jusque-là peu scolarisées et des nouvelles filières technologiques ou professionnelles de l'enseignement secondaire. Non seulement il a été nécessaire

d'élargir l'éventail des formations offertes mais il a fallu ouvrir des antennes sur de nouveaux sites, faute de disposer de capacités d'accueil suffisantes sur les sites traditionnels.

À la rentrée de 1986, ne fonctionnaient que les antennes de Dunkerque, Calais et Béthune (celles de la métropole étant à mettre à part, car soudées aux universités mères); cinq ans plus tard, d'autres antennes avaient été ouvertes à Lens, Cambrai, Arras, Boulogne-sur-Mer. Au total, un peu plus de 14 % des étudiants suivant une formation universitaire fréquentaient en 1991-1992 une antenne (exclusivement de premier cycle à cette période), ce qui représentait une masse non négligeable de 10 200 personnes (contre 61 000 dans les universités mères), c'est-à-dire l'équivalent de bon nombre d'universités de province.

La décision de créer de nouvelles universités à partir des antennes a clarifié la situation sur le plan administratif, mais la carte universitaire n'a été simplifiée que si l'on raisonne par grands secteurs géographiques : les universités lilloises ont conservé la mainmise sur tous les sites métropolitains, l'université de Valenciennes sur ceux du Hainaut-Cambrésis, l'université du Littoral sur ceux de l'ouest de la région, l'université d'Artois sur le centre et le sud de la région.

Si, dans la métropole, on est resté dans une simple logique de délocalisation de proximité de certaines branches d'activité, essentiellement pour des raisons de manque de locaux, ailleurs il a fallu imaginer un fonctionnement multipolaire, plus ou moins aisé selon l'importance et l'ancienneté des formations préalablement établies sur les différents sites. L'université d'Artois a choisi la formule du regroupement des grands secteurs disciplinaires par site. L'université du Littoral a préféré maintenir un éventail plus large sur chaque site.

L'afflux de nouveaux étudiants s'est manifesté dans tous les secteurs géographiques, et pas seulement dans les aires d'implantation des nouveaux établissements. Entre les rentrées de 1987 et de 1995, il a fallu accueillir 18 000 étudiants supplémentaires dans le secteur de Lille-Villeneuve-d'Ascq (45 % du total), près de 6000 dans celui de Valenciennes (15 %), plus de 7000 dans celui du littoral, près de 9000 dans celui de l'Artois. Non seulement les deux universités nouvelles n'ont pas vidé les plus anciennes demandes de leurs étudiants, mais elles n'ont même pas absorbé la majorité de la croissance. Si, en janvier 1996, les universités lilloises n'accueillaient plus que 40 % des inscrits des universités du Nord-Pas-de-Calais, contre 75 % dix ans plus tôt, ce nombre correspondait néanmoins à leur effectif record (66 400 étudiants, chacune en ayant plus de 20 000).

L'attraction des nouvelles universités (celles de Valenciennes et d'Artois viennent de franchir la barre des 10 000 étudiants, celle du Littoral s'en approche) s'est tout d'abord cantonnée au premier cycle (76 % d'inscrits en 1996 dans l'université d'Artois contre 43 % à Lille-I par exemple), mais s'est immédiatement étendue au deuxième dès qu'elles ont commencé à s'en doter. Seul le troisième cycle demeure pour l'instant l'apanage des vieilles universités, équipées de solides laboratoires (14 % des inscrits de Lille-I, 19 % des inscrits de Lille-II contre 0,6 % des inscrits de l'université du Littoral et 1,6 % de celle d'Artois).

Les disparités de l'offre disciplinaire, très accentuées à l'époque des antennes, se sont atténuées au fur et à mesure que les nouveaux établissements croissaient et diversifiaient leurs formations. Si le monopole de Lille-II en matière de santé demeure intact,

celui du droit est battu en brèche. Quant aux autres disciplines, elles tendent à se diluer sur l'ensemble des établissements. Les formations technologiques sont celles dont la répartition est la plus équilibrée, tant sur le plan spatial qu'entre établissements.

Néanmoins, si l'accusation de monospécialisation est de moins en moins fondée en ce qui concerne les nouveaux établissements, il n'en est pas de même en termes de sites. Or l'analyse fine des flux géographiques d'étudiants révèle que la grande majorité de ces derniers (notamment dans les aires qui ont été longtemps sous-scolarisées) se détermine en fonction de la proximité plutôt que du contenu des enseignements.

La nouvelle carte universitaire et l'accès à l'enseignement supérieur

La multiplication d'antennes délocalisées de premier cycle et la relative décentralisation des IUT avaient depuis longtemps rompu la convergence exclusive des étudiants vers Lille. Mais, depuis 1992, on est passé en quelques années à une autre logique dont on ne peut encore mesurer les pleins effets, compte tenu des inerties, des habitudes des populations, des conditions de transport et de logement, etc.

Entre les rentrées de 1992 et de 1994, les universités de la région ont accueilli un peu plus de 6000 étudiants supplémentaires. L'essentiel des gains est venu des communes de la zone littorale et de l'est du département du Pas-de-Calais. On a assisté par ailleurs à une amélioration de la scolarisation au niveau universitaire à l'extrême est du département du Nord (Avesnois) et de la large zone rurale du cœur et du sud du Pas-de-Calais.

En ce qui concerne les universités nouvelles, les tendances sont limpides. Il se constitue autour de chacune d'entre elles des bassins de recrutement, de plus en plus étroitement circonscrits. On le voit très nettement dans le cas de l'université du Littoral, et plus particulièrement dans celui du site de Dunkerque, dont le bassin de recrutement est presque exclusivement réduit à la plaine maritime flamande. Presque tous les inscrits supplémentaires de l'université d'Artois proviennent de la moitié orientale du département du Pas-de-Calais et marginalement de la partie occidentale du Douaisis. Non seulement la limite départementale mais même celles des arrondissements de Béthune, Lens et Arras (dont les chefs-lieux constituent avec Douai les pôles de l'université d'Artois) sont respectées.

En ce qui concerne les universités plus anciennes, la situation est beaucoup plus complexe. L'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis a conforté sa position dominante sur l'est du département du Nord, mais tend à perdre l'attraction, bien faible il est vrai, qu'elle exerçait au-delà. Le chassé-croisé des inscriptions n'a que légèrement réduit le rayonnement de la « Catho » sur les aires immédiates de recrutement des nouvelles universités. Il a par contre beaucoup plus profondément affecté que ce qui était attendu les aires d'attraction des universités de Lille-Villeneuve-d'Ascq. Le bilan des inscriptions est positif dans l'agglomération proprement dite et ses marges immédiates, mais négatif dans toute la périphérie.

Globalement les sites universitaires tendent donc à s'affirmer sur des « territoires », d'autant plus restreints que leur capacité d'accueil est limitée. Ceux-ci demeurent

cependant hiérarchisés et emboîtés. S'il y a recul évident de l'attraction des « grands établissements » lillois ou villeneuvois hors de l'aire métropolitaine, leur rayonnement s'étend toujours à la région entière bien que les premières estimations portant sur la rentrée de 1996 semblent confirmer la tendance au rétrécissement de leurs aires d'influence.

Si on raisonne en sites et non plus en établissements, les aires de recrutement de chaque site récemment ouvert sont étonnamment restreintes. Si on tient compte par exemple de l'ensemble de l'université d'Artois, son rayonnement est quasi circonscrit à l'agglomération d'Arras et au centre et à l'est de l'ancien bassin minier. Mais seul le site d'Arras recrute vraiment sur l'ensemble de cette zone; celui de Béthune ne recrute guère en dehors des agglomérations de Béthune et de Lens; celui de Lens, guère en dehors de l'agglomération de Lens proprement dite, comme celui de Douai en dehors de la seule agglomération de Douai. Ceci n'est pas choquant en soi puisque chacune de ces agglomérations urbaines est peuplée d'environ 300 000 habitants mais interpelle sur la liberté du choix disciplinaire offert aux nouveaux étudiants de ces zones.

La même remarque vaut pour le site plus récent de Cambrai (rattaché à l'université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis), et aux trois sites du littoral. Dans ce dernier cas le lien proximité/discipline pourrait *a priori* paraître plus lâche puisque l'université du Littoral a choisi, à la différence de celle d'Artois, de ne pas spécialiser ses sites par disciplines; en réalité, il ressort tout autant de l'examen croisé du recrutement par site et discipline, ce qui est inquiétant quant au degré de « captivité » des étudiants qu'a engendré la décentralisation. L'université de Valenciennes, avec plus de vingt ans d'existence, n'échappe pas encore à cette règle. Les IUT eux-mêmes la subissent, bien qu'ils pratiquent la sélection et étendent du même coup leur aire de recrutement.

Reste à savoir comment ces différentes formes et aires d'attraction s'excluent, se superposent ou se combinent dans l'espace. Il n'est pas une commune de la région qui n'envoie au moins 10 % de ses étudiants à Villeneuve-d'Ascq, très peu qui n'y envoient au moins 25 %. Si on combine l'attraction de Villeneuve-d'Ascq avec celle de Lille, il se confirme que les vieux pôles universitaires continuent à rayonner sur toute la région, malgré la présence des universités nouvelles, mais que l'aire métropolitaine est devenue leur zone privilégiée de recrutement. De la même manière, les autres sites opposent un noyau dur de recrutement – où ils prélèvent plus de 50 %, plus rarement plus de 75 % des étudiants des communes – et une auréole périphérique, très circonscrite géographiquement.

C'est dans cette différence d'échelle de rayonnement que réside l'opposition fondamentale entre les grands établissements, anciennement implantés et dotés d'un arsenal très complet d'enseignement, solidement adossé à la recherche, et les nouveaux venus sur la carte universitaire. Les IUT n'échappent pas vraiment à la règle commune : chaque site domine un « territoire » propre, au même titre qu'un site universitaire. L'est du département du Nord est la « chasse gardée » de l'IUT de Valenciennes, comme le littoral est celle des IUT de Dunkerque ou de Calais. Nonobstant les considérations d'échelles, on rejoint là ce qui avait été dit plus haut au sujet des STS.

L'analyse de l'origine socioprofessionnelle des parents des étudiants inscrits dans les différents établissements est particulièrement révélatrice des opportunités de poursuite

des études qu'a engendrées la décentralisation du dispositif universitaire. Les catégories socioprofessionnelles « ouvriers et employés » sont majoritaires dans les universités d'Artois et du Littoral (plus de 40 % dans chacun des établissements). Ce n'est pas par hasard que toutes deux se caractérisent également par un pourcentage important d'étudiants boursiers (37,3 en Artois, 39,5 pour le Littoral contre 16,9 au niveau national à la dernière rentrée).

On ne peut savoir si l'exemple du Nord-Pas-de-Calais est transposable, faute d'avoir mené des investigations du même type dans d'autres régions. La densité de la population et des implantations lui confère peut-être une certaine originalité mais ce n'est pas sûr. Il permet en tout cas de bien mettre en évidence les mécanismes qui doivent jouer dans tous les cas, avec des nuances dans le temps et l'espace.

On a assisté à un refaçonnement presque immédiat des aires de recrutement, comme si l'espace se partageait spontanément en aires d'influence, du moins en ce qui concerne le premier cycle et très vite le deuxième (le troisième cycle étant à mettre à part). Ceci a été d'autant plus facile que les nouveaux établissements du Nord-Pas-de-Calais, grâce en grande partie à l'implication des collectivités locales, ont su se doter des moyens d'accompagnement les plus indispensables. En termes de filières, l'offre demeure déséquilibrée, malgré la volonté affirmée des établissements d'y remédier. Mais ce n'est qu'au cours du temps long que les carences, sans doute inévitables dans un premier temps, pourront se corriger.

En matière d'aménagement du territoire, il est plus prématuré encore de dresser un bilan. Deux constats sont évidents.

La scolarisation de couches de populations jeunes, qui pour des raisons sociales et psychologiques n'auraient pas gagné les universités lilloises, a été rendue possible par la déconcentration universitaire et réalisée dans de bonnes conditions, bien meilleures parfois que dans les grands établissements. Elle avait été précédée par une amélioration substantielle de la scolarisation de deuxième degré du secondaire, qui a sans doute été une des clés du changement dans un certain nombre de zones industrialisées et très densément peuplées, mais fortement défavorisées depuis des décennies en matière de formation. D'énormes progrès sont encore à attendre sur le plan qualitatif, tant au niveau du primaire que du secondaire, qui devraient se répercuter à terme sur la demande de formation supérieure. Mais dès maintenant, les contrastes intrarégionaux de taux de scolarisation postbaccalauréat se sont atténués. Ils tendent à s'aligner comme ailleurs sur les disparités socioprofessionnelles.

Les grandes agglomérations d'origine industrielle du Nord-Pas-de-Calais (peuplées de 100 000 à 300 000 habitants) disposent désormais de structures de formation supérieure diversifiées (IUT, STS et universités) qui en font les égales des villes plus traditionnelles du reste de la France. Il n'est pas évident que le dispositif mis en place réponde pour l'instant à toutes les attentes des élus, bien que les universités nouvelles, malgré leur handicap en matière d'encadrement pédagogique et de structures de recherche, se soient efforcées d'adapter leurs formations professionnalisantes aux besoins des entreprises ou chambres consulaires locales. Il n'est pas non plus évident que le dispositif mis en place réponde aux aspirations des jeunes et de leurs familles, placés en quelque sorte dans l'obligation de choisir entre ce qui est offert sur place ou ne pas suivre d'études.

Il en ressort que les établissements se placent souvent en position de concurrence bien inutile puisque les territoires se structurent en grande partie par effet induit, indépendamment de leurs stratégies de développement. Il n'est d'ailleurs pas plus évident que l'adéquation de l'offre aux aspirations serait mieux assurée s'ils mettaient l'accent sur leurs complémentarités. Le fonctionnement des universités en réseau régional ne résout en rien les difficultés de mobilité des étudiants les moins favorisés.

1 Il ne faut jamais perdre de vue que, dans une région aussi densément peuplée que le Nord-Pas-de-Calais, les distances entre les différents sites de chacune des universités multipolaires sont très courtes : une dizaine de minutes en voiture dans chaque cas.

BILAN FINANCIER : LES DISPARITÉS DU FINANCEMENT ET LEURS DÉTERMINANTS

*Pierre Gravot et Marie-Jacqueline Marchand **

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983, qui confiaient aux collectivités territoriales la charge de l'enseignement primaire (aux communes) et de l'enseignement secondaire (aux départements pour les collèges, et aux régions pour les lycées), excluaient de fait l'enseignement supérieur du champ des nouvelles compétences attribuées à ces collectivités. Mais, assez rapidement, la pratique des contrats de plan État-région allait remettre en cause ce principe d'exclusion en associant de plus en plus fréquemment l'État central (le ministère de l'Éducation nationale) et les collectivités locales sur des opérations ponctuelles d'investissement universitaire. Par ailleurs se sont développées, de façon plus ou moins anarchique, des « antennes universitaires délocalisées » liant directement une université particulière à une (ou plusieurs) collectivité(s).

Le vaste programme U 2000, lancé en 1990, va accentuer et/ou officialiser de façon spectaculaire cette double tendance. Dans le cadrage initial, U 2000 s'appuyait sur un financement majoritaire de l'État à hauteur de 16,2 milliards de francs sur cinq ans (1991-1995). Le solde du financement, assumé volontairement par les collectivités locales, était donc être évalué à 6,8 milliards, soit 30 % du total des opérations. Le montant prévisionnel arrêté *in fine* sur la base de 32,9 milliards ne modifie pas l'apport de l'État mais enregistre une percée spectaculaire des collectivités locales dont l'apport est multiplié par 2,4 (il passe de 6,8 à 16,2 milliards); pour les seules académies de province, l'apport financier local prévisionnel devient majoritaire (51,7 %).

Ex post, le bilan financier, qui a été établi à partir du fichier du ministère et concernant exclusivement les 23 académies de province, n'est pas fondamentalement différent du cadrage prévisionnel : l'État a apporté 40,3 % des financements, les collectivités territoriales, considérées globalement, sont majoritaires avec 53,1 %. Au sein des collectivités locales, les régions sont le partenaire dominant en finançant 28 % des opérations. Viennent ensuite à des niveaux très proches les départements (13,8 %) et les communes concernées par les implantations (11,4 %).

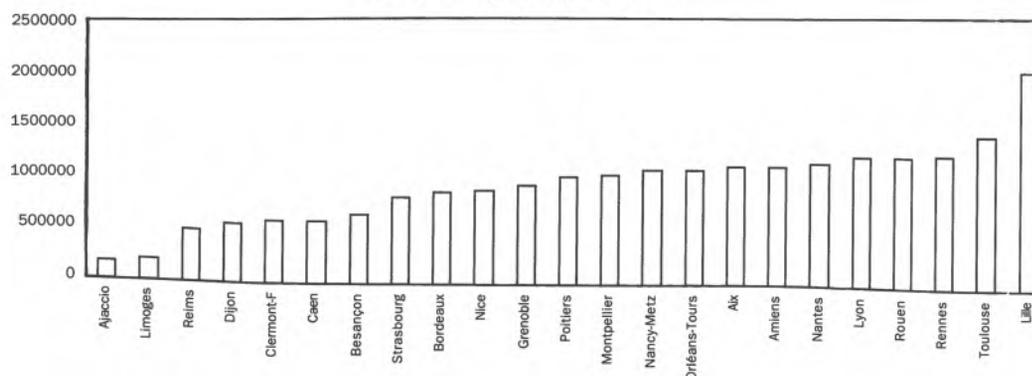
Cette *hiérarchie des cofinancements des investissements universitaires, État-région-département-commune*, s'inscrit dans la logique des « prédictions » de l'analyse économique sur le niveau optimal de financement des biens publics locaux au regard de l'efficacité allocative des ressources publiques.

On peut en effet attendre d'un *financement centralisé* des investissements universitaires qu'il permette de réduire les effets de débordement liés à la mobilité des utilisateurs de l'enseignement supérieur, de réaliser des économies d'échelle et de corriger les déséquilibres régionaux. En deuxième lieu, compte tenu de la diversité de l'offre d'enseignement supérieur, chaque collectivité ne peut prétendre accueillir ou financer tous les cursus sauf à engendrer des coûts de production élevés et une situation concurrentielle inefficace. Enfin, l'offre d'enseignement supérieur participe à l'aménagement du territoire dans une logique de bien-être collectif et d'égalité des chances; seule l'autorité centrale peut être en mesure de prendre en considération les inégalités spatiales, les déséquilibres régionaux, et d'y apporter des correctifs coordonnés sur la base des spécificités locales.

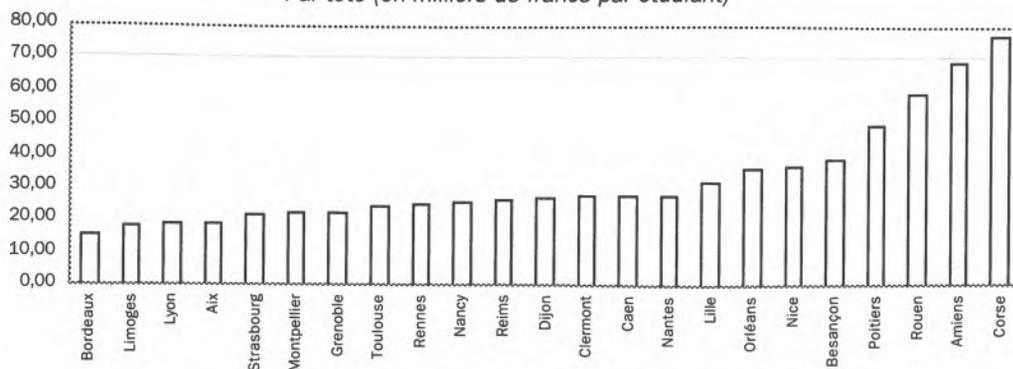
Cependant, un *financement décentralisé* des investissements universitaires présente aussi des avantages. Il permet une meilleure information, une meilleure adéquation de l'offre à la demande d'enseignement supérieur, donc une meilleure adaptation des politiques publiques aux besoins et aux contraintes des populations concernées. En d'autres termes, pour répondre à une demande sociale de proximité, impulsée par la demande des familles et la demande des entreprises, un système décentralisé est plus en mesure de réduire les asymétries de l'information, de proposer les formations qui correspondent le mieux aux préférences des agents locaux et d'améliorer le bien-être local. Dès lors, dans un souci d'équité spatiale et d'égalité des chances, mais aussi dans une logique de développement local, chaque collectivité locale peut être désireuse de susciter (et de financer) l'implantation d'établissements universitaires permettant de fixer ou d'attirer une population jeune, d'engendrer des emplois directs (durables et qualifiés) et indirects, et de dégager des processus cumulatifs d'enrichissement fiscal. Mais de telles politiques décentralisées peuvent alors être à l'origine d'inefficacités allocatives et de surinvestissement, la recherche du bien-être local de chaque collectivité se faisant finalement au détriment du bien-être global.

Le *financement multiniveaux*, sur lequel repose précisément le programme U 2000, fournit, en principe, la synthèse idéale entre ces deux systèmes. L'autorité centrale, soucieuse du bien-être collectif, décide de partager la responsabilité universitaire avec des autorités locales compétentes sur leur territoire. Ce panachage de décentralisation introduit d'une part une meilleure information sur les préférences et les besoins locaux tandis qu'une certaine centralisation réduit le risque d'inefficacités allocatives des ressources publiques. Afin que l'action publique multiniveaux échappe à la compétition politique et se situe à l'interface des intérêts locaux et nationaux, elle doit s'organiser dans une *logique de coordination*, de coopération « contractuelle » intergouvernementale, sur la base d'informations communiquées par des agents locaux susceptibles de révéler leurs préférences à l'autorité centrale. De cette confrontation naissent des arbitrages entre l'exigence d'efficacité allocative impulsée par l'autorité centrale et les rentes d'informations dont bénéficient les autorités locales, arbitrages qui aboutissent

Répartition géographique des crédits U 2000
Financement global par académie



Par tête (en milliers de francs par étudiant)



à la formation des choix publics. Il en résulte alors, conformément à la théorie économique du fédéralisme financier, une *hiérarchie* des partenaires financiers, de manière à mettre en œuvre les économies d'échelle et à réduire les phénomènes d'externalités notés précédemment. L'État doit donc être le financeur principal suivi, dans l'ordre, par la région, le département et la commune.

C'est bien ce que confirment les chiffres présentés ci-dessus. Cependant, si l'on entre dans le détail des opérations, il apparaît qu'en fait ce résultat général cache de *grandes disparités dans les solutions* adoptées par les cofinanceurs. Il convient dès lors de s'interroger sur l'origine de cette diversité, autrement dit sur les *déterminants des comportements* des acteurs du programme, pour en tirer des *enseignements pour l'avenir*.

Les disparités de cofinancement

Le plan U 2000 est, avant toute chose, la traduction d'une politique *nationale*. La place prépondérante de l'État dans son financement en est la preuve tangible. Mais c'est aussi, par nature, un programme *éclaté*. Il l'est d'abord au niveau purement géographique; 23 académies (si l'on exclut l'Île-de-France) sont concernées. Il concerne des filières universitaires variées qui, *a priori*, ne nécessitent pas les mêmes moyens. Il a

été réalisé sur des « sites » très différents : « vieilles » universités installées dans des métropoles, d'un côté, antennes délocalisées dans des villes moyennes, de l'autre. La question qui se pose est alors de savoir si, quelle que soit l'académie concernée, quelle que soit la filière bénéficiaire et quel que soit le site d'accueil, le montage financier adopté a été le même.

Si l'on considère d'abord la répartition géographique de *l'enveloppe globale* allouée par les différents cofinanceurs (cf. graphique ci-contre), on voit apparaître de fortes disparités entre académies et, plus précisément, une forte concentration des crédits publics sur cinq académies. Lille, Toulouse, Rennes, Rouen et Lyon concentrent en effet, à elles seules, le tiers des crédits. *A contrario*, les six académies les moins dotées, Ajaccio, Limoges, Reims, Dijon, Caen et Clermont-Ferrand, ne bénéficient que de 12 % des crédits ; entre les situations extrêmes, Ajaccio et Lille, les masses financières mises en jeu font apparaître un écart de 1 à 12. Il est clair que la pression démographique influe nécessairement sur cet état de faits ; les « grosses » académies, en termes d'effectifs d'étudiants, appellent naturellement des crédits plus importants.

Le calcul *par tête* d'étudiant (sur la base des effectifs 1990), tout en réduisant sensiblement les écarts (de 1 à 5), ne les fait pas pour autant disparaître. Autrement dit, si l'on constate une certaine logique de « besoin » dans la répartition spatiale des crédits, d'autres éléments déterminants sont manifestement en œuvre.

La diversité est aussi la règle en matière de *structure des financements*. La hiérarchie des cofinancements publics (État-région-département-commune), constatée globalement et conforme aux prescriptions de l'analyse économique, ne se retrouve pas systématiquement dans toutes les académies. Plusieurs cas de figure apparaissent, qui peuvent être résumés dans le tableau suivant :

La hiérarchie des cofinancements selon les académies

Principe hiérarchique État-région-département- commune	Primauté de la région sur l'État	Primauté du département sur la région		Primauté de la commune	
				sur le département	sur la région
(E/R/D/C) Strasbourg Clermont-Ferrand Nancy-Metz Aix Poitiers Lyon, Reims, Ajaccio	(R/E/D/C) Toulouse Rouen (Reims)	(E/D/R/C) Nice Grenoble	(E/D/C/R) Nantes	(E/R/C/D) Bordeaux Dijon, Lille Rennes, Limoges Orléans, Amiens Besançon, Caen Montpellier	(E/D/C/R) Nantes

Dans la quasi-totalité des académies, le financement de l'État est bien prépondérant (à l'exception de Toulouse, Rouen, voire Reims, où la région apporte une enveloppe financière à peu près identique). Mais dans la hiérarchie des financements locaux, contrairement à ce que l'analyse économique conseille au regard d'une allocation optimale des ressources publiques, la participation de la commune dépasse celle du département dans dix académies, voire celle de la région, à Nantes. La participation du département est plus élevée que celle de la région à Nantes, à Nice et Grenoble, tout en

restant inférieure à celle de l'État. En Bretagne, le financement local est à peu près équiréparti entre les trois niveaux; en Haute-Normandie et en Corse, il n'y a pas de financement communal.

À nouveau, cette réalité des cofinancements laisse présumer des comportements qui échappent largement à l'analyse théorique du fédéralisme financier, comportements politiques, plus liés à un souci d'aménagement du territoire, de développement local et d'équité territoriale qu'à celui d'efficacité économique.

Le plan U 2000 concernait un ensemble diversifié de filières (ou services communs et assimilés, classés sous le même terme générique de filière¹). La ventilation des crédits entre ces filières permet de dégager quelques points forts.

Globalement, on voit apparaître *cinq filières privilégiées* (tableau ci-contre), qui drainent à elles seules près de 80 % des crédits à savoir, par ordre d'importance : les filières scientifiques (18,8 % des crédits), les formations d'ingénieurs (18,3 %), les IUT (15,4 %), les filières de droit-économie-gestion (15,1 %) et la vie de l'étudiant (11,1 %). Mais cet ordre de « préférence » n'est pas uniforme pour les quatre financeurs.

L'État concentre son effort sur (dans l'ordre) les filières scientifiques, le droit, la vie de l'étudiant (logique de besoin), puis sur les formations d'ingénieurs et les IUT. Les régions et les départements placent en tête les formations d'ingénieurs, les sciences, les IUT et les filières juridiques et économiques. Les communes privilégient d'abord les IUT; suivent, dans l'ordre, le droit, les sciences, les formations d'ingénieurs et la vie de l'étudiant.

Ces stratégies différenciées sont confirmées si l'on raisonne cette fois par filière (pourcentages en lignes non présentés dans le tableau). On constate en effet que chaque collectivité finance de façon privilégiée certaines filières : le ministère est très impliqué dans la vie de l'étudiant et la filière STAPS², les régions privilégient les IUP et les formations d'ingénieurs, les départements font un effort particulier pour les IUFM, et les communes pour les IUT et la filière droit-économie.

Au demeurant, la hiérarchie des cofinancements mise en lumière au niveau global (État-région-département-commune) n'est donc pas respectée pour chaque filière; elle est « conforme » en sciences, lettres, recherche, services communs et vie de l'étudiant; elle n'est pas respectée en droit-économie, STAPS, formations d'ingénieurs, IUT, IUP et IUFM.

On voit, par contre, apparaître à la fois une logique de besoin, particulièrement nette dans la participation financière du ministère de l'Éducation nationale, liée au poids extrêmement important des filières scientifiques et juridico-économiques et à la nécessité d'assurer des dépenses liées à la vie des étudiants sans cesse plus nombreux, et une logique de développement économique, d'ores et déjà très nette pour les régions et les communes qui semblent plutôt privilégier les formations professionnalisées.

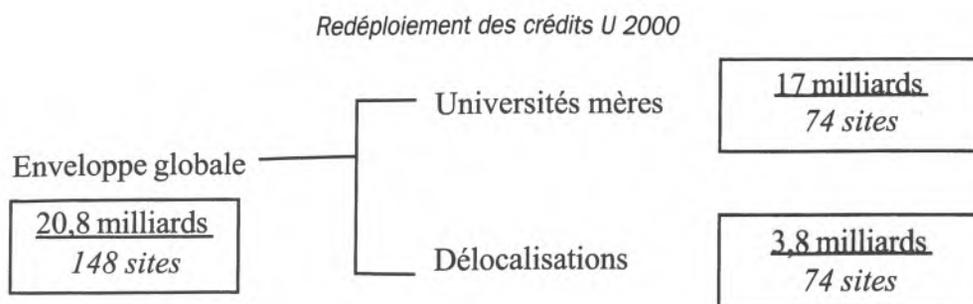
Si, enfin, on entre dans le détail des opérations par filière et par académie, il apparaît que la diversité des situations s'accroît encore puisque l'on voit que six académies ont investi dans la quasi-totalité des filières, onze en ont « sacrifié » deux ou trois, et cinq académies n'ont retenu que six ou sept filières (tableau ci-après).

Répartition des crédits par académie et par filière (en pourcentage)

	Sciences Santé	Lettres SH	Droit-Éco	STAPS	Forming	IUT	IUP	IUFM	Rech	Serv. Com.	Vie	Divers	Total en millions de francs	%	Milliers de francs par étudiant
Aix	8,5	10,4	12,7	0,0	23,8	20,9	2,2	0,0	11,6	8,2	1,6	0,0	1127	5,2	19,0
Amiens	19,9	6,2	10,7	2,0	3,8	22,7	0,0	0,0	4,2	1,5	18,4	10,6	1140	5,2	68,8
Besançon	3,1	8,9	7,2	3,5	41,3	14,2	0,0	1,1	0,0	2,4	18,3	0,0	668	3,1	39,2
Bordeaux	16,4	11,2	8,4	0,0	35,1	14,0	0,0	0,8	2,0	1,9	7,6	2,6	883	4,1	15,3
Caen	33,9	5,6	4,6	0,3	7,0	26,7	5,6	0,0	5,0	0,0	8,0	3,3	600	2,8	28,0
Clermont	4,8	0,0	13,7	0,0	47,1	15,6	0,3	0,4	5,4	0,8	11,8	0,2	594	2,7	27,8
Corte	27,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	4,1	27,1	41,3	170	0,8	77,3
Dijon	10,8	7,1	13,1	0,0	13,4	20,5	0,0	0,0	0,0	10,2	19,8	5,1	564	2,6	27,5
Grenoble	20,0	17,3	5,2	0,0	13,2	18,4	3,7	0,4	5,3	1,1	10,0	5,5	957	4,4	22,6
Lille	21,3	11,5	25,7	0,9	11,6	7,1	1,6	3,1	4,0	1,1	10,7	1,5	2032	9,3	31,7
Limoges	0,5	0,0	16,9	0,0	63,8	12,2	0,0	0,5	0,0	0,0	6,0	0,0	199	0,9	18,1
Lyon	14,9	8,5	35,8	0,0	14,4	15,0	0,0	0,2	2,4	1,9	7,0	0,0	1231	5,7	18,6
Montpellier	3,8	6,4	49,6	0,0	3,5	10,4	0,0	0,0	6,4	0,0	18,9	1,1	1048	4,8	22,3
Nancy-Metz	19,2	6,9	6,2	0,5	25,4	22,8	0,0	0,0	0,7	1,0	17,2	0,0	1092	5,0	25,6
Nantes	26,8	12,1	10,7	1,7	4,6	10,9	9,2	0,0	5,9	1,6	15,6	0,9	1165	5,4	28,0
Nice	16,2	2,6	17,5	3,7	25,1	19,5	0,0	0,0	6,3	0,6	6,3	2,2	905	4,2	36,8
Orléans	30,1	3,2	12,7	1,0	13,7	13,0	0,0	5,7	0,2	1,4	10,5	8,5	1095	5,0	36,2
Poitiers	17,3	3,1	11,3	0,0	41,9	13,3	0,0	0,0	2,7	0,0	10,5	0,0	1028	4,7	49,3
Reims	29,9	12,5	12,5	0,0	18,9	12,6	0,0	0,0	0,0	4,2	0,0	9,5	501	2,3	26,4
Rennes	32,5	19,0	12,2	1,3	3,5	14,1	1,7	2,1	1,9	3,2	8,2	0,3	1257	5,8	25,2
Rouen	24,6	7,5	11,3	0,8	32,3	7,4	0,0	0,0	0,0	5,0	6,4	4,7	1234	5,7	59,0
Strasbourg	30,7	9,0	21,4	0,0	9,6	15,2	0,0	0,0	1,0	5,5	5,2	2,6	841	3,9	21,4
Toulouse	8,7	15,9	0,3	0,0	15,9	23,2	1,9	1,4	10,3	0,7	16,8	4,9	1441	6,6	24,3
Total	18,8	9,2	15,1	0,7	18,3	15,4	1,3	0,9	3,8	2,3	11,1	3,1	21769	100	27,4

Cette apparente dispersion des crédits entre les filières ne doit cependant pas faire illusion. Si l'on s'attache à la répartition en pourcentage de ces crédits, il apparaît qu'en règle générale, l'effort des académies est plutôt concentré sur certains domaines. Dans douze académies, plus de 50 % des crédits sont consacrés à seulement deux filières, le plus souvent au profit des sciences (huit académies), des formations d'ingénieurs (six académies) et des IUT (quatre académies). Le principe de « saupoudrage » n'est donc pas la règle. Seules les académies d'Aix, Dijon, Grenoble, Nantes, Orléans et Toulouse semblent répartir de façon relativement plus diversifiée les enveloppes. Quoi qu'il en soit, dans toutes les académies, les trois premières filières financées absorbent plus de la moitié des crédits.

L'enveloppe financière du plan U 2000 dans les 23 académies de province s'est redéployée sur 148 sites dont la moitié dans des universités mères et l'autre moitié dans des villes que l'on peut considérer comme des délocalisations. Mais les masses mises en jeu ne représentent pas la même structure puisque seulement 18 % des crédits ont été affectés à des délocalisations.



L'équilibre du nombre des sites bénéficiaires entre universités mères et sites délocalisés peut aussi bien s'interpréter comme la traduction de la volonté des collectivités locales d'accueillir des universités, dans une logique de développement local, que comme la réponse publique à un souci de redéploiement de la carte universitaire, dans une logique d'aménagement du territoire. Mais le déséquilibre des masses financières au bénéfice des universités mères témoigne de la nécessaire réponse à la pression des besoins, en termes d'effectifs d'étudiants, limitant d'autant la stratégie des acteurs.

L'analyse de la *structure des cofinancements* fait par ailleurs apparaître une implication financière locale beaucoup plus forte dans les sites délocalisés et en particulier au niveau communal et départemental.

Structure des cofinancements selon la nature des sites (en pourcentage)

Cofinancement Nature des sites	État	Collectivités locales			
		Région	Département	Commune	Total
Plan U 200	40,7	28,0	13,7	11,2	52,9
Sites mères	42,2	28,9	12,9	10,2	52,0
Sites délocalisés	33,8	24,3	17,1	15,7	57,0

Alors que l'État finance globalement près de 41 % du plan U 2000, il ne participe qu'à raison de 34 % au financement des sites délocalisés et accentue en revanche son engagement dans les universités mères : confronté à la nécessité de pallier les dysfonctionnements nés de la non-adéquation des locaux à l'évolution des effectifs étudiants, l'État renforce les investissements au profit des anciens centres universitaires, les besoins immédiats d'accueil l'emportant sur la volonté de rééquilibrage. Cela témoigne de la *prégnance de l'effet de polarisation en province*, limitant d'autant la correction des disparités territoriales antérieures. Dans une perspective d'aménagement du territoire et de refonte de la carte universitaire, le rôle de l'État, à ce niveau global de l'analyse, peut apparaître limité mais il permet de contrôler un développement local trop anarchique, car émietté.

Les *collectivités locales*, partenaire financier majoritaire du plan U 2000, ont un comportement plus complexe vis-à-vis des antennes délocalisées. Globalement, leur effort en direction des sites délocalisés s'accroît pour atteindre 57 % de l'enveloppe. Mais cette évolution est la résultante de deux stratégies apparemment divergentes :

alors que les régions réduisent dans ces opérations le poids de leur financement de 4,5 points, les départements et les communes l'augmentent simultanément de 5 points.

On peut supposer que *la région* pratique une stratégie *globale* d'investissements universitaires en réponse aux besoins de l'ensemble des agents économiques de son territoire, mais indépendante de leur localisation précise, les retombées économiques et fiscales de ces implantations sur les finances régionales n'étant pas véritablement liées à leur répartition intrarégionale. Le rôle de la région se rapproche en cela de la perspective de l'État et semble être avant tout d'adapter, sur son territoire, l'offre d'enseignement supérieur aux besoins nés de l'évolution des effectifs. Elle n'a donc aucune raison de privilégier (ni de sacrifier) les sites délocalisés.

En revanche, *le département et la commune*, collectivités de proximité, pilotent leur stratégie, d'une part, « en amont » des implantations universitaires pour répondre à la demande sociale émanant des populations et du secteur productif et, d'autre part, « en aval », dans l'attente du développement économique et fiscal induit. De ce fait, les choix de localisation sont un véritable enjeu économique, ce qui conduit ces collectivités à accentuer leur engagement financier dans les sites délocalisés susceptibles d'offrir, pour les finances communales et départementales, une rentabilité tout à fait significative et sans doute supérieure à celle observable dans les grands centres universitaires traditionnels.

Cette implication forte des collectivités locales se traduit aussi par des choix spécifiques en matière de *filières*. L'analyse des opérations concernant les seules antennes délocalisées montre que, *tous financeurs confondus*, l'orientation « développement économique » (ou besoin de main-d'œuvre) se confirme, puisque, dans les sites délocalisés, les IUT captent 52,4 % des crédits (au lieu des 15,4 % observés tous sites confondus), suivis, mais d'assez loin, par les formations d'ingénieurs (11,5 %). Les crédits consacrés à la vie de l'étudiant (11 %) constituent le troisième pilier de cette politique délocalisée. Les sommes consacrées aux autres filières ne représentent que très peu de chose.

Si l'on raisonne *par financeur*, on constate une certaine uniformité dans les stratégies puisque tous privilégient très fortement les IUT (avec un maximum de 59,6 % des crédits financés par les communes et un minimum, tout relatif, de 46,3 % pour les crédits de l'État). Les priorités de « second rang » sont plus variées : l'État et les communes choisissent la vie de l'étudiant, les régions et les départements, les formations d'ingénieurs.

Si l'on raisonne *par filière*, il apparaît que pour les formations d'ingénieurs et vie de l'étudiant, l'État est, clairement, le financeur principal (près de 50 % des enveloppes), alors que pour les IUT, le partage est beaucoup plus équilibré entre les quatre cofinanceurs. Pour les autres filières, les financements principaux reviennent soit aux régions (IUP et services communs) soit aux départements (lettres et IUFM), soit à l'État (recherche), mais, à chaque fois pour des montants faibles. On remarque en outre que les communes sont totalement absentes du financement des IUP, les régions de celui des IUFM, et les trois collectivités locales du financement de la recherche. Au total, la hiérarchie des financements n'est jamais respectée, sauf pour les formations d'ingénieurs.

Des comportements hétérogènes

Le panorama de la diversité des choix et des montages financiers qui leur sont associés que nous avons proposé nous a conduits à émettre, chemin faisant, mais de façon dispersée, un certain nombre d'hypothèses justifiant précisément cette hétérogénéité apparente des comportements.

Il nous a alors paru utile, en nous appuyant sur les techniques de l'analyse multivariée (en l'occurrence à partir d'une analyse en composante principale) particulièrement adaptées à cette problématique, de proposer un schéma explicatif cohérent qui repose sur l'idée que l'effort de chaque partenaire peut être mis en relation avec

- les *besoins*, liés aux structures sociodémographiques locales,
- les *contraintes financières* qu'il subit,
- mais aussi la volonté de faire de l'enseignement supérieur un levier du *développement local*.

Les besoins en matière universitaire peuvent être appréciés à un quadruple niveau : l'environnement sociodémographique dans une perspective de dynamique universitaire ; les effectifs étudiants comme contrainte immédiate de besoin ; l'encadrement et les surfaces existantes pour apprécier les dysfonctionnements du système éducatif au regard de la population concernée. Leur influence sur les politiques engagées par les collectivités locales peut relever soit d'une logique de « polarisation » soit d'une logique de « rattrapage ».

La logique de polarisation voudrait exprimer une relation positive entre la taille et la croissance des universités (approchée soit par les effectifs d'étudiants et leur dynamique, soit par la dotation en enseignants et son évolution) et les besoins en constructions et équipement (mis en évidence par le rapprochement avec le niveau des surfaces existantes). Après une période de sous-investissement et de dysfonctionnement, dans une perspective d'anticipation des besoins futurs et sous l'hypothèse de l'existence d'économies d'échelle, les choix des décideurs peuvent tendre à favoriser des unités de grande taille. Ils débouchent sur une concentration des structures universitaires. Le premier axe défini par l'analyse en composante principale qui a été menée sur les 148 sites bénéficiaires du programme U 2000 confirme pour l'essentiel cette logique. Il est cependant important de noter qu'elle ne s'exprime pas sur la base du niveau des effectifs étudiants à l'époque du démarrage du programme, mais beaucoup plus en termes d'anticipation de besoins futurs tels qu'ils peuvent s'appréhender à partir de la croissance démographique, du taux de scolarisation, du niveau et de l'évolution du nombre de bacheliers dans les académies.

La seconde logique de besoin, celle de rattrapage (mise en lumière par le deuxième axe de l'ACP, qui, en outre extrait de nombreux sites délocalisés) est l'inverse de la précédente. Elle repose sur la volonté d'encourager les unités de plus petite dimension à faibles effectifs et moins dotées en enseignants et en équipements, mais en croissance, en leur permettant ainsi d'atteindre un seuil minimal (à partir duquel les économies d'échelle pourront commencer à jouer) tout en contribuant à un rééquilibrage de l'offre favorable à l'équité territoriale et à l'aménagement du territoire.

Cette double logique possible s'exerce sur la base de disparités territoriales assez fortes (en particulier au niveau de la dynamique démographique et universitaire), disparités porteuses de besoins variables selon les académies.

Les contraintes financières sont contenues dans un budget local qui représente un ensemble de choix (politiques, économiques, institutionnels) pour atteindre un certain nombre d'objectifs : équité territoriale et interpersonnelle dans l'offre de biens publics et dans le niveau d'imposition, efficacité économique dans la recherche du bien-être collectif, aménagement équilibré du territoire dans la répartition spatiale des agents, des facteurs et des services. Son élaboration est soumise aux règles traditionnelles de la comptabilité publique mais, de plus, contrairement au budget de l'État, elle doit respecter le principe de l'équilibre (ce qui lui interdit tout déficit et tout emprunt « de cavalerie ») et l'inscription de dépenses obligatoires légales et contractuelles. De ce fait, les marges de manœuvre financières des budgets locaux se trouvent très sensiblement réduites tant par la rigidité de certaines ressources (dotations de l'État, bases fiscales, conditions d'emprunt) que par les contraintes dépensières, accentuées récemment par les lois de décentralisation et les importants transferts de compétences, en particulier aux régions et aux départements.

La question qui se pose est de savoir si la réponse partenariale locale (commune, département, région) au financement des investissements universitaires, qui ne relèvent pas de leurs compétences, dépend effectivement de leurs degrés de liberté financiers. Auquel cas elle devrait varier, selon chaque collectivité locale, en fonction d'un certain nombre d'indicateurs relatifs à l'état et à la dynamique de sa gestion financière. À chaque niveau local, les variables sélectionnées ont porté sur tous les aspects économiques, financiers et fiscaux susceptibles d'agir sur les choix dépensiers, volontaires, en matière de financement des investissements universitaires : il s'agit de variables de structure et de niveau budgétaire, de variables fiscales, de variables significatives de l'autonomie financière et de la marge de manœuvre de la collectivité, de variables mesurant l'incidence de la décentralisation.

De fait, l'analyse en composante principale fait apparaître le poids des contraintes financières régionales (liées à leurs disponibilités fiscales et au poids budgétaire de leur endettement) dès le premier axe, des choix de gestion financière des départements (politique fiscale, autofinancement, politique passée d'emprunt) sur le troisième axe et du coût subi par les régions à la suite du transfert des compétences en matière scolaire. En revanche, aucune variable financière communale ne semble significative.

Le poids déterminant des variables financières *régionales* se justifie. En raison de la modicité de leur budget et de leur vulnérabilité née de l'exercice d'une compétence coûteuse liée à la dynamique démographique et scolaire, les régions se trouvent soumises à une forte contrainte fiscale, économique et politique, et confrontées à la charge d'un endettement croissant pour financer les investissements scolaires. Leur marge de manœuvre financière est de ce fait réduite et variable dans l'espace.

Une logique de développement local apparaît à la lumière de cette ACP ; nous l'avons dit, aucune variable financière communale n'apparaît significative dans les quatre premiers axes, signe que la participation de la commune n'obéit pas à une logique financière.

On a alors toutes les raisons de penser que la stratégie des communes (et à un moindre niveau des départements), surtout dans le cas des délocalisations est, avant tout, fondée sur le pari du développement local. Il s'agit bien sûr de répondre à la demande sociale locale des familles. Mais l'enseignement supérieur est aussi un investissement « rentable », car générateur d'effets directs et indirects en termes d'activité, d'emploi et de retombées fiscales. À court terme, les dépenses engagées pour la construction des bâtiments engendrent un effet multiplicateur sur les entreprises locales, sur l'emploi et les revenus distribués et dépensés dans la zone concernée. À moyen terme, le démarrage et/ou la montée en puissance de l'établissement engendrent des créations d'emplois directs (enseignants et administratifs) ainsi que des dépenses nouvelles de la part des étudiants (logement, consommation). À plus long terme, la structure universitaire peut jouer sur la localisation de nouvelles entreprises en offrant une main-d'œuvre adaptée à leurs besoins et en permettant de nouer des liens de coopération technologique fructueux. En un mot, les communes parient, d'une certaine façon, sur un processus de croissance endogène provoqué par le développement universitaire.

Les perspectives accentuées des tendances

Le plan U 2000 voulait encourager la montée en puissance des collectivités territoriales dans l'enseignement supérieur. Le pari a été tenu bien au-delà de ce que l'on espérait à l'origine. Peut-on alors penser que le processus se poursuivra? Tout dépendra, naturellement, de l'évolution des besoins, de celle des contraintes financières et du succès (ou de l'échec) des stratégies de développement local menées par les communes.

En matière de besoins, tout dépend évidemment de l'évolution des effectifs d'étudiants dans les années à venir. Globalement, on peut estimer que la période de forte croissance est derrière nous. Mais il n'est pas déraisonnable de penser qu'il existe encore des « gisements » non négligeables de bacheliers susceptibles de poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur et, en particulier dans les filières courtes, dans les villes moyennes plus que dans les métropoles.

Ayant, d'une part, mesuré (dans l'ACP) le poids des variables démographiques dans l'explication des comportements, et connaissant, d'autre part, le souci des élus de satisfaire les besoins liés à la démographie scolaire (la « demande sociale ») et la bonne image dont bénéficient les filières courtes dans les villes moyennes, on peut alors s'attendre au maintien d'un engagement fort des collectivités territoriales dans le cofinancement d'opérations délocalisées futures.

Par ailleurs, même dans un contexte de stabilisation des effectifs, la demande peut se diversifier. À cet égard, on ne saurait oublier le rôle croissant que sera appelée à jouer l'université dans la formation continue, dans la mesure où le niveau moyen de diplôme initial de la population active est appelé à s'élever régulièrement, puisque d'ores et déjà plus de 60 % des jeunes atteignent le niveau du baccalauréat. Dès lors, aussi bien les universités « mères » que les antennes délocalisées pourraient avoir à connaître un nouveau développement. Il n'en résulterait pas automatiquement un nouvel effort financier des collectivités, dans la mesure où le mode de gestion financière de la formation conti-

nue est totalement différent de celui de la formation initiale, puisqu'il repose essentiellement sur des ressources propres apportées par les « stagiaires » (ou les organismes de financement les concernant) appelés à payer leur formation au coût réel.

On a vu par ailleurs que les engagements financiers locaux étaient aussi très fortement influencés par les variables budgétaires (contrainte fiscale, contrainte d'endettement...) en particulier au niveau régional et départemental, voire au niveau communal dans les sites délocalisés.

La dégradation de la situation financière des collectivités locales imputable à la conjoncture économique actuelle risque alors de resserrer la contrainte des ressources disponibles pour l'exercice d'une intervention qui, en outre, ne relève pas de la compétence locale. Ces collectivités, confrontées à un effet de ciseau entre des ressources contraintes, économiquement voire politiquement rationnées, et des dépenses en extension, doivent de plus en plus exercer des arbitrages dépensiers difficiles. Des transferts de compétences coûteux et mal compensés, des transferts implicites (ou explicites) non compensés ont conduit à des politiques fiscales et d'endettement parfois lourdes pour les budgets futurs et dégageant une marge de manœuvre financière réduite. De ce fait, le financement des investissements universitaires pourrait ne pas constituer une priorité politique, sauf à y voir, de la part des élus, un réel enjeu de développement local.

Le « pari » du développement local, qui apparaît bien souvent comme le moteur de la contractualisation des communes sièges d'implantations universitaires délocalisées et qui transcende les contraintes budgétaires, ne risque-t-il pas de s'éroder s'il s'avère que le développement universitaire n'est pas aussi « rentable » que ce à quoi s'attendent en général les élus locaux ?

En premier lieu, on peut craindre que les collectivités aient tendance à sous-estimer les *coûts réels* des opérations qu'elles financent en sous-évaluant, voire en négligeant, les dépenses induites, en particulier au niveau du fonctionnement, par les investissements entrepris. Mais la question se pose aussi au niveau des *bénéfices attendus* dans la mesure où, fondamentalement, l'économie locale est une *économie ouverte*. Dès lors, les mécanismes vertueux de développement présentés plus haut risquent de ne pas fonctionner aussi bien que prévu.

En « *amont* » du système universitaire local, la mobilité des individus entre la commune siège de l'implantation et les communes voisines est très grande car les distances sont courtes. Les étudiants (et leurs familles) pourront continuer à résider et à consommer en dehors de la commune d'implantation, qui n'en retirera donc aucun bénéfice en termes de consommation, de construction de logement, et donc de recettes fiscales. On risque donc de voir se développer un phénomène de « passager clandestin » (d'autant plus probable que la commune d'accueil risque de se voir contrainte d'accentuer la pression fiscale pour financer l'opération), source d'inefficacité au regard de la « théorie du bénéfice », qui postule que l'aire d'usage doit coïncider avec l'aire de financement du service public. Ce phénomène pose en outre le problème de l'appréciation de la demande sociale par les responsables locaux. Cette demande n'est pas exclusivement locale.

En « *aval* » du système, l'économie locale, surtout si elle est de petite dimension et initialement peu dotée, ne pourra satisfaire toutes les demandes de biens et services engendrés par l'investissement éducatif. Les « demandeurs » (la collectivité investisseuse, les

ménages attirés par l'offre, etc.) devront alors s'adresser à des fournisseurs (entreprises) non situés sur le territoire d'implantation de l'équipement éducatif : l'effet multiplicateur escompté des dépenses d'investissement initiales risque d'être très limité localement. Elle est, au minimum, multicommunale ou départementale, voire régionale ou nationale, selon la nature du cursus. Dans ces conditions, des responsables strictement locaux auront quelques difficultés à définir la meilleure façon de répondre à une demande dont ils ne cernent qu'une fraction.

La rationalité économique veut aussi que l'offre de formation soit cohérente avec les besoins exprimés (plus ou moins clairement) par les *employeurs*. C'est précisément l'un des « paris » essentiels sur lequel repose la logique de développement local. Dans cette perspective, l'implantation ou le développement d'une antenne universitaire est donc censée répondre aux besoins locaux de main-d'œuvre. Mais ce raisonnement repose implicitement sur le postulat qu'il existe des marchés du travail « locaux », autrement dit que les entreprises vont nécessairement privilégier les diplômés issus des établissements du lieu dans lequel elles sont implantées et que, symétriquement, les diplômés locaux ont vocation à trouver un emploi à proximité de leur lieu de formation.

C'est oublier que bien souvent, surtout si l'on monte dans la hiérarchie des diplômes, le marché du travail, et en particulier des « débutants » (et plus encore en période de fort chômage), est beaucoup plus large. À la limite, on est en droit de se demander si offrir des formations de niveau supérieur à une population donnée ne risque pas d'accentuer la fuite des bénéficiaires de ces formations car ils accèdent à un marché du travail plus large géographiquement et/ou ils peuvent être amenés à poursuivre des études complémentaires dans un autre lieu. Ce sera en particulier le cas s'il s'agit de l'implantation d'un DEUG, diplôme non reconnu sur le marché du travail, qui ne pourra donc être rentabilisé que si l'étudiant poursuit ses études au moins jusqu'en licence, ce qui l'oblige alors à quitter sa ville pour celle de l'université « mère ».

Enfin, par rapport aux théories de la *croissance endogène* évoquées précédemment, il est important de noter que certains de ces modèles font apparaître, d'une part, des phénomènes de blocage du processus de développement endogène, qui tiennent à l'existence de seuils, et, d'autre part, des phénomènes de persistance d'écart entre économies qui peuvent faire douter de l'efficacité des politiques d'endogénéisation mises en œuvre. Si, comme précédemment, on transpose ces analyses au niveau local, on est conduit à se demander si, dans ces conditions, le pari que tiennent les responsables locaux sur les vertus du développement universitaire ne risque pas d'être perdu, au moins dans certains cas, à cause de ces blocages. En particulier, dans la mesure où la croissance endogène repose, entre autres choses, sur la création d'externalités positives, pour que ces dernières jouent et engendrent le développement recherché, encore faut-il qu'il existe des bénéficiaires potentiels de ces externalités ! La création d'une antenne universitaire dans une zone où la structure industrielle et commerciale de départ est pauvre, où les infrastructures sont insuffisantes, risque de ne pas engendrer le processus de développement espéré. De la même façon les échanges technologiques espérés entre université et entreprises ne pourront s'établir que si, d'une part, les établissements d'enseignement ont effectivement les compétences suffisantes (ce qui est rarement le cas en phase de démarrage, où seul le premier cycle est présent) et si,

d'autre part, les entreprises locales existantes (ou éventuellement attirées par l'opération) ont, elles aussi, atteint un niveau technologique suffisamment élevé pour envisager ce type de collaboration. Le développement local ne se fera que dans un environnement favorable.

1 On notera le caractère malheureusement un peu contestable des regroupements effectués, qui conduit à agréger en un seul bloc toutes les filières scientifiques et de santé, ou encore toutes les filières juridiques, économiques et de gestion et, de l'autre côté, à isoler des filières à petits effectifs comme les IUP ou la filière STAPS.

2 Ce qui s'explique sans doute plus par un désengagement quasi complet des collectivités locales (à l'exception des départements) vis-à-vis de cette filière.

TERRITORIALISATION DES UNIVERSITÉS ET SYSTÈMES RÉGIONAUX D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

*Daniel Filâtre **

On peut s'interroger sur la manière dont s'est développé le système d'enseignement supérieur en France. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, l'enseignement supérieur universitaire semble se limiter aux formations implantées dans les grandes métropoles de région, et à quelques autres villes qui ont pu bénéficier de la création de nouvelles universités. Mais, à partir de 1987, sous la poussée des effectifs étudiants et surtout, l'intervention des élus locaux, maires ou présidents de conseils généraux, on voit naître des implantations universitaires nouvelles dans les villes moyennes qui jusque-là en étaient dépourvues. Le programme Université 2000, de manière simultanée, endiguera et confortera ce mouvement.

Ces antennes universitaires, puisque c'est le nom qui leur est donné, modifient profondément la carte du réseau universitaire français. En l'espace d'une dizaine d'années, presque toutes les villes moyennes du territoire métropolitain ont obtenu l'implantation de formations universitaires délocalisées. On peut se réjouir que l'université ait ainsi conquis toutes les parcelles du territoire ou, à l'inverse, s'inquiéter d'une telle dérive. Les débats sont ouverts et, bien qu'ils agitent finalement assez peu l'opinion, le mouvement de dispersion des formations universitaires autorise une réflexion plus large sur la relation entre l'université et le territoire.

Traditionnellement en France, l'université est liée à une logique de lieux centraux. La carte universitaire en témoigne : les deux tiers des étudiants suivent des formations sur Paris ou dans l'une des dix grandes villes de province. Nous sommes donc loin d'une dispersion des effectifs, et la multiplication des sites universitaires a bien peu entamé la concentration des étudiants. En effet, à ce jour, les formations délocalisées concernent à peine 7 % des effectifs universitaires, dont la moitié seulement pour la province.

Le mouvement de création d'antennes universitaires peut donc apparaître bien marginal au regard d'autres interrogations plus essentielles sur le développement de notre université, et les orientations qu'elle doit prendre. Nous avons pourtant le sentiment

qu'il nous éclaire bien plus que l'effectif en cause ne le laisserait croire. L'intervention des collectivités locales dans le champ universitaire et le processus de territorialisation des universités qui en découle constituent un changement radical : elle nous renseigne sur la relation que l'université peut entretenir avec son territoire; elle fait apparaître l'émergence de systèmes régionaux d'enseignement supérieur; elle nous oblige ensuite à étudier les modalités d'une maîtrise du développement de l'enseignement supérieur territorialisé. C'est autour de ces pistes d'analyse que nous présenterons notre réflexion ¹.

L'apparition de systèmes régionaux d'enseignement supérieur

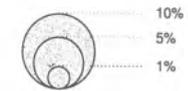
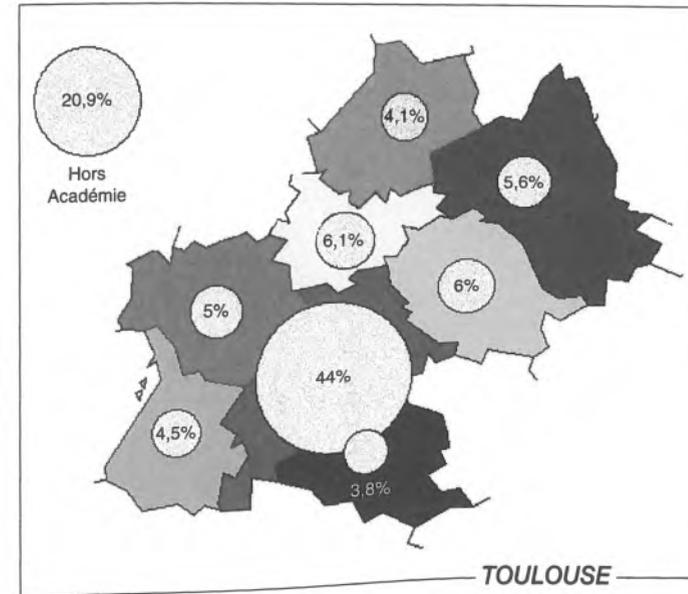
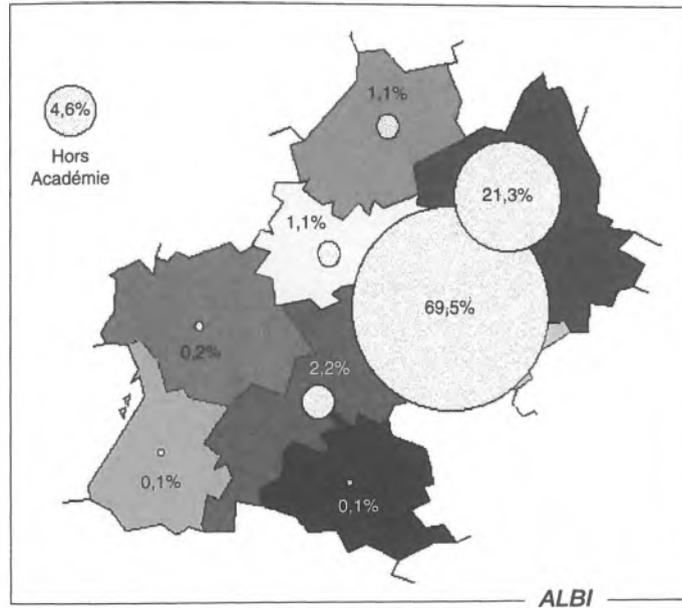
Qu'il s'agisse d'universités anciennes, d'universités plus récentes ou enfin des centres universitaires dernièrement créés, il est intéressant de comprendre comment s'organisent les bassins de recrutement des étudiants et, par là même, les zones d'attraction des universités. La situation n'est évidemment pas la même lorsqu'il s'agit d'un grand pôle universitaire ou d'une université de dimension moyenne. L'analyse des flux étudiants et de leur provenance géographique dans une grande métropole met en évidence la très forte hiérarchisation des attractions que peuvent opérer les grandes villes universitaires. Mais, avec le mouvement récent de multiplication des sites, on constate une tendance manifeste à la régionalisation du recrutement des étudiants. Celle-ci prend, selon les contextes locaux, des formes spécifiques et ne saurait être sans effet sur le développement universitaire et son intégration comme vecteur de l'aménagement du territoire.

Le passage d'une université d'élite à une université de masse transforme l'enseignement supérieur et le fait évoluer du statut de service limité et rare à celui de service élargi et plus ordinaire. En poursuivant le raisonnement, on fait communément l'hypothèse qu'à cette transition est associée un principe géographique : le développement du service de proximité. Indéniablement, l'ouverture de formations délocalisées en villes moyennes a développé le recrutement local des étudiants.

La situation n'est pas identique dans tous les lieux, ni pour toutes les formations. Certaines villes ont de réelles capacités à attirer des étudiants d'autres régions; il en est souvent de même lorsqu'il s'agit de formations professionnelles. D'autres recrutent la quasi-totalité de leurs étudiants sur le département. La situation est particulièrement marquée pour les antennes universitaires.

On a coutume de distinguer l'aire de recrutement des étudiants suivant deux types : l'aire dite primaire qui concerne l'agglomération ou le département où se localise le site universitaire, et l'aire secondaire qui s'étend au reste du territoire. Habituellement, la distribution de l'origine entre les deux aires est identique. Seule la nature des formations concernées exerce une influence : lorsqu'il s'agit d'une formation sélective à finalité professionnelle, la capacité d'attraction d'étudiants originaires de territoires non locaux est plus élevée.

L'essaimage des formations dans les territoires académiques a de toute évidence accentué le recrutement de proximité. Dans certaines antennes, plus de quatre étudiants sur cinq sont des étudiants « locaux ». Ce recrutement est d'autant plus élevé



Source : CERTOP, université Toulouse-Le Mirail, 1995.

Comparaison de l'origine géographique des étudiants d'Albi et de Toulouse inscrits dans les mêmes formations en 1994-95 (toutes formations universitaires d'Albi confondues)

lorsqu'il s'agit de formations générales de premier cycle, et qu'il s'agit de centres universitaires peu développés. À l'opposé, l'ouverture de formations à finalité professionnelle, telles celles des départements d'IUT délocalisés, atténue fortement le taux de recrutement local : ces formations attirent parfois un nombre important d'étudiants originaires d'autres départements. Cependant, des situations locales particulières peuvent fragiliser ce dernier constat.

Cette situation évolue-t-elle avec le temps? Sans préjuger ni de l'avenir, ni du principe, on observe une tendance à l'augmentation du nombre d'étudiants locaux sur les nouveaux sites surtout lorsqu'il s'agit de DEUG. Ce renforcement du bassin de recrutement de proximité est probablement un des traits du processus de constitution de systèmes régionaux sur lesquels nous reviendrons par la suite. Mais il est clair que ce recrutement local est beaucoup plus important dans ces nouveaux sites que dans les universités mères.

Doit-on craindre les effets pervers de cette dispersion spatiale? Ce serait de suite prendre partie dans un débat dont il faudrait d'abord dessiner les contours. Mais, indépendamment du constat, il y a un manque évident de clarification dans ce mouvement de territorialisation. La nature même de l'université n'est pas clairement définie : s'agit-il d'un modèle complet allant du premier au troisième cycle? Peut-on parler de ville universitaire si les formations se limitent à des premiers cycles et des IUT? Enfin, n'assistons-nous pas à la constitution progressive d'un enseignement supérieur à deux vitesses voire plus?

On sait que l'un des objectifs des promoteurs des nouvelles implantations était de démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur. Enjeu social et politique, l'argument avancé par les élus est d'offrir sur place aux jeunes l'accès à l'enseignement supérieur, et plus particulièrement à ceux issus de milieux sociaux moins favorisés, et ainsi des chances de promotion sociale. Ce raisonnement, qui vise à éviter le coût d'un expatriement quand il s'agit d'aller faire des études dans la métropole universitaire, est affiché comme un moyen de lutte contre les inégalités socioéconomiques et géographiques. Qu'en est-il dans les faits?

Indéniablement, l'analyse de l'origine socioprofessionnelle des étudiants dans les sites où des formations nouvelles ont été délocalisées montre que cet objectif a été atteint. La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur dans les implantations nouvelles est manifeste. L'ouverture de formations dans des villes moyennes non universitaires participe à l'accueil d'étudiants issus de milieux moins favorisés. L'argument avancé par les élus est ici vérifié : le fait de rapprocher le service d'enseignement supérieur de la zone d'achalandise permet à des étudiants potentiels de s'inscrire dans les formations nouvelles, chose qu'ils n'auraient pas faite si les formations étaient restées uniquement dans les villes métropoles universitaires. Mais, d'un autre côté, toute la crainte des élus était que ces étudiants ne soient pas tout à fait les mêmes que dans les formations identiques de la grande ville.

Il est certain que l'ouverture des antennes a créé une sorte d'effet d'appel sur le bassin de recrutement concerné. Dès lors, des jeunes qui n'avaient pas envisagé de poursuivre des études supérieures sont venus s'inscrire dans une des formations nouvelles. C'est une des voies possibles pour expliquer l'importance des bacheliers techniques

lorsque s'ouvre une formation universitaire dans un secteur géographique qui en était jusque-là dépourvu. Par la suite, cet effet d'appel se tasse, et la part de ces bacheliers diminue. De la même manière, les étudiantes sont plus nombreuses, les plus jeunes étudiants moins nombreux, dans les premières années du nouveau centre universitaire. Puis, petit à petit, les écarts s'estompent. À l'effet d'appel succède ce que nous appelons l'effet système, c'est-à-dire une normalisation progressive et relative des étudiants en sites délocalisés par rapport aux étudiants des mêmes formations dans les universités mères. Ce mouvement est plus marqué lorsqu'il s'agit de formations plus professionnalisantes, ou lorsque le centre universitaire est de taille importante. Alors, on voit que, sensiblement, la répartition par âge, par sexe et par type de baccalauréat dans les formations délocalisées rejoint peu à peu le modèle traditionnel.

Il ne faudrait pas pour autant en conclure de manière trop hâtive que la décentralisation des formations dans des villes moyennes aurait finalement peu d'effets sur la population étudiante. Tout d'abord, nos analyses ne se trouvent confirmées que lorsqu'il y a une montée en puissance du site : dans le cas de centres universitaires aux effectifs pléthoriques, les écarts entre site et université mère demeurent importants. Par ailleurs, la dynamique de développement du site est déterminante des écarts constatés.

De 1990-1995, on assiste à une croissance réelle des effectifs étudiants dans les nouveaux sites universitaires. Cette croissance est bien sûr inégale et varie selon les situations : importance des centralités, importance du bassin de recrutement, dynamique engagée par les partenaires locaux. Mais, et ceci est important, lorsque dans ces villes, de nouvelles formations universitaires ouvrent leurs portes, il existe un effet d'appel qui conduit des étudiants potentiels à s'inscrire dans ces formations. Si ces formations sont de type DEUG ou autres formations générales, la progression est généralement plus forte que s'il s'agit de formations professionnelles.

Tout cela nous conduit à considérer que des hiérarchies s'opèrent au sein d'une même académie, de manière globale et surtout entre les villes moyennes nouvellement dotées de formations supérieures. D'un côté, des villes émergent et peu à peu deviennent pôle universitaire; de l'autre, des villes apparaissent simplement dotées de formations supérieures sans grand dynamisme ou avec des effectifs relativement faibles.

Si l'on peut souligner la progression des effectifs étudiants sur les nouveaux sites, il faut noter cependant un tassement en fin de période². La diminution du nombre de bacheliers frappe d'abord les nouveaux sites universitaires. Dans certains cas, seule l'ouverture de nouvelles formations explique que l'effectif de la population étudiante progresse. Lorsque les délocalisations universitaires concernent à peine quelques centaines d'étudiants, tout tassement dans le processus de développement est un signe révélateur de la fragilité de ces sites. On peut alors considérer comme plausible une possible remise en cause de certaines formations délocalisées.

Le développement des implantations universitaires dans les villes moyennes reposait entre autres sur l'argument de la croissance des effectifs étudiants : il apparaissait urgent d'ouvrir les antennes universitaires face à l'impossibilité pour les universités mères d'accueillir la montée des effectifs étudiants. Qu'en est-il réellement?

Le processus de délocalisation a eu un effet de décongestion des universités mères extrêmement faible sauf pour les effectifs étudiants des départements d'IUT où l'impact

est tangible. Lorsqu'il s'agit de formations généralistes nouvellement implantées, le désengorgement portant sur quelques dizaines d'individus reste très relatif. L'effet réel serait donc plutôt local, l'ouverture de formations de DEUG créant un effet d'appel sur le bassin de proximité.

En situation de croissance des effectifs, l'ouverture d'antennes universitaires participent peu à diminuer le nombre d'étudiants dans les mêmes formations des universités mères. En revanche, en créant un effet d'appel, elle conforte le bassin de recrutement de l'université mère, participant à l'extension de sa zone d'achalandage.

L'apparition de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur

Notre étude sur les caractéristiques de la population étudiante qui fréquente les formations délocalisées témoigne du renforcement du recrutement local lorsqu'il s'agit de filières non sélectives ou généralistes, et de la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur que ces formations autorisent³. La dynamique de développement est variable; elle met en évidence l'importance du contexte local sur le développement des nouvelles implantations universitaires dans les villes moyennes. Telle tendance ou telle autre trouve son explication à la condition de prendre en compte les caractéristiques de ces nouveaux territoires. Pour établir des comparaisons ou pour expliquer le mode de développement, il convient d'intégrer les contraintes spatiales et démographiques régionales. Dans chaque région, il faut mettre en parallèle la configuration de chaque territoire académique, le jeu des hiérarchies urbaines, les traditions migratoires, l'offre de formation, la composition sociodémographique des villes... Les spécificités locales ne sont ni exclusives, ni déterminantes mais elles participent, au sein d'un faisceau d'éléments, au processus de développement des sites. Chacun constitue un cas particulier, par son histoire et par son contexte démographique, économique et social.

Mais de manière plus large, l'intervention des élus a modifié l'organisation de l'enseignement universitaire puisqu'un peu plus de cent mille étudiants fréquentent l'université au sein d'un de ces nouveaux centres universitaires. Les effets nous paraissent toutefois beaucoup plus larges. Le premier est la construction de systèmes régionaux d'enseignement supérieur. La recomposition de la géographie universitaire reconstruit en quelque sorte un système plus global de l'offre d'enseignement supérieur d'une région. De manière très claire dans les villes moyennes, plus timide au niveau des métropoles universitaires, on est conduit à penser l'ensemble des formations supérieures d'un même site ou d'une même région.

On aurait tort de croire qu'il s'agit seulement d'un effet de l'implantation de formations délocalisées; la récente réforme des premiers cycles qui préconise des passerelles entre les différentes formations d'enseignement supérieur ou les orientations prises par l'actuel ministre de l'Éducation nationale au sujet des relations entre grandes écoles et universités mettent en évidence un mouvement plus profond où l'université est considérée comme un des éléments d'un système plus vaste d'enseignement supérieur. Mais le développement des formations universitaires sur les territoires régionaux et locaux construit de manière claire des systèmes régionaux d'enseignement supérieur. Ceci

s'opère de deux manières : à partir des politiques menées par les établissements, le rectorat et les universités ou par les acteurs locaux, et également à partir des pratiques des étudiants. En d'autres termes, le développement régional est fonction de la construction de l'offre et de la demande, construction qu'il convient de maîtriser.

Pour comprendre comment tout cela fonctionne, il est intéressant d'aborder le système à partir des usagers, c'est-à-dire à partir des mobilités étudiantes. La demande de formation qui émane de l'étudiant potentiel s'organise autour de deux variables, la situation de l'étudiant et la structure de l'offre de formation. Il était important de comprendre de quelles manières ces variables jouent pour mesurer les capacités d'évolution du système.

Nos travaux mettent en évidence que la logique disciplinaire a peu d'effet. L'évolution des types de baccalauréat explique peu l'évolution de la demande de formation supérieure. Le bachelier évalue à partir de critères variables la place qu'il entend occuper dans le système. Il s'ensuit une forte variation au niveau global. Par contre, la nature de l'offre de formation joue, mais essentiellement sur le département d'origine. S'il existe une formation supérieure au niveau local, il y a plus de demande. Plus cette offre locale est forte et structurée, plus la propension à rester faire ses études sur le lieu du bac est forte. C'est ce que nous appelons l'effet d'appel. À l'inverse, une atonie de l'offre locale de formation limite cette capacité réticulaire.

La situation géographique à l'échelle régionale joue également. La plus ou moins grande distance par rapport aux villes sièges d'université, liée aux traditions migratoires intrarégionales, participe à la constitution de la demande. On retrouve ici la traditionnelle hiérarchie des lieux centraux.

Ainsi, l'offre de formation rejoint les logiques territoriales pour agencer les mobilités étudiantes. Les résultats sur l'origine géographique des étudiants dans l'ensemble des villes observées illustrent ce principe. Le type de formation, l'importance du site, sa place au sein du système régional expliquent relativement bien les variations constatées entre les différents types de recrutement des formations.

Cependant, il faut rappeler que le mouvement récent de desserrement des centralités participe à la constitution de bassins de recrutement qui, peu à peu, pour les formations générales, épousent l'aire de proximité. À l'inverse, certaines formations technologiques ou plus orientées vers la professionnalisation attirent des étudiants d'autres académies ou des autres départements de l'académie. Si la mobilité à l'intérieur d'une même académie est encore faible, on voit peu à peu s'élargir les zones de recrutement pour certains centres ou certaines formations.

Enfin, toute variation sur un élément du système peut avoir un effet sur un autre. L'engouement pour les formations technologiques ou pour des formations spécifiques ou enfin le choix d'études longues peuvent affecter le développement d'autres formations. Cela s'accroît dans une période de tassement des effectifs.

Faut-il structurer l'offre de formation? C'est notre point de vue. Se trouve donc posée la question de la maîtrise du système.

Maîtrise régionale et locale du système : un enjeu politique

Toutes les analyses précédentes nous montrent combien les systèmes d'enseignement supérieur sont complexes. Or, dans la mesure où la demande d'implantation de formations universitaires délocalisées se poursuit dans les villes moyennes, il nous paraît nécessaire que soit défini un espace de régulation pour maîtriser le développement régional de l'enseignement supérieur. Cette régulation déjà amorcée dans quelques régions doit s'opérer aux deux niveaux, régional et local.

Le niveau régional ou académique doit être le premier lieu de régulation. C'était du reste le sens des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche initiés à la suite de la loi d'aménagement du territoire. Dans la note de cadrage de ces schémas, il était précisé qu'ils devaient être l'expression d'une vision stratégique du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche et permettre à l'ensemble des partenaires d'approfondir le diagnostic et de préciser les objectifs. Indépendamment de l'élaboration du schéma et des procédures qui ont été choisies, nous voudrions revenir sur l'intérêt à constituer au niveau régional une structure adaptée pouvant orienter toute politique de territorialisation des formations supérieures. En effet, aujourd'hui, on assiste davantage à des initiatives plus ou moins concertées où, comme nous l'avons vu, chacun des acteurs intervient en fonction de ses propres stratégies qu'à un développement durable et maîtrisé. Les pressions politiques, les contextes sectoriels et les opportunités du moment participent davantage à la construction de cette offre qu'une réflexion globale et prospective.

La constitution de cet espace suppose que les grands acteurs du système participent pleinement en fonction de leurs positions et de leurs projets. Il s'agit bien sûr de l'État au travers du préfet de région et du recteur chancelier des universités, ainsi que du directeur régional de la Recherche et de la Technologie. Il s'agit également de la région qui doit participer pleinement à la relation entre le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche, et le développement et l'aménagement du territoire régional. Il s'agit enfin des présidents des universités et des établissements rattachés. Nous rappelons qu'il ne s'agit pas ici de définir ce que peut être la politique universitaire régionale, ce qui est d'abord l'affaire de chacune des universités. Il s'agit d'abord de constituer un lieu capable d'élaborer un diagnostic permanent de la territorialisation de l'enseignement supérieur quels que soient la nature de la formation, l'établissement ou le site. Il s'agit ensuite de définir un cadre et des orientations autour de la relation entre enseignement supérieur et territoire régional. Cela conduit bien entendu à envisager toute action dans une perspective territoriale et sectorielle. Il s'agit enfin de porter une attention constante aux mobilités étudiantes et aux conséquences qu'elles entraînent sur le développement des sites et des formations.

L'apparition des formations universitaires nouvelles dans les villes moyennes qui, jusque-là, en étaient dépourvues introduit un processus peu présent dans les métropoles universitaires : émergence d'une conception globale de l'enjeu enseignement supérieur sur le site. Nos observations révèlent des tensions autour de l'organisation des sites, qui peuvent être liées à des cloisonnements institutionnels, à des enjeux financiers ou encore à des points précis comme la fréquentation des équipements par

exemple. Si les collectivités locales s'efforcent de composer avec ces situations, elles s'orientent peu à peu vers une lecture plus globale des structures et des services offerts, sur l'ensemble du champ de l'enseignement supérieur. Cela est vrai dans leurs analyses de l'offre de formation, cela l'est encore plus pour les actions qui s'exercent dans le cadre interétablissements comme la restauration, les bibliothèques, le sport... Parfois, la configuration du site ou les modes de prise en charge les y obligent. Mais, au-delà de la proximité spatiale, c'est au nom d'une proximité sectorielle que les responsables entendent mettre en place une politique de site.

Selon eux, les orientations d'une politique de site pourraient se décliner en quatre mots clés : globalisation, structuration, rationalisation, accompagnement. Cette inflexion s'inscrit à la fois dans un souci de limitation de la dépense publique mais aussi dans une volonté de développement et de rationalisation. La mise en place d'équipements mixtes en est un exemple. Cela pourrait entrer en contradiction avec le souci de construire une identité étudiante; les élus ont conscience de ce risque et développent en parallèle des politiques d'accompagnement des initiatives issues du milieu universitaire. L'orientation qui semble prise est de traiter peu à peu toute nouvelle action en se demandant comment elle peut s'inscrire dans le développement du pôle d'enseignement supérieur.

Cette politique ne saurait se limiter à la gestion d'ensemble du site. Les partenaires recherchent un lieu de réflexion sur le devenir du site, sur une lecture plus large des besoins et des secteurs de population visés. C'est en ce sens que nous parlons de politique de site et de régulation locale. Toutefois, ceci est difficile à gérer sans instance. Même lorsque celle-ci existe, qu'elle soit de type associatif ou syndicat mixte, elle ne répond pas aux besoins exprimés. L'enjeu qui se dessine est l'invention d'une véritable structure de coordination et de réflexion entre l'ensemble des différents partenaires. Ce n'est pas simple! Adopter une vue d'ensemble pour concilier développement universitaire et développement local est un défi majeur. Le glissement vers une logique politique et gestionnaire globale sur les sites conduirait à un changement de rôle et de position qui ne saurait être sans conséquences. Les universités y sont attentives.

Au niveau local comme au niveau régional, la nécessité de créer des structures de réflexion et de coordination nous paraît un enjeu essentiel. Des expériences fortes ont déjà eu lieu dans certaines régions; dans d'autres, l'atonie ou la concurrence à laquelle nous assistons peuvent être préjudiciables à l'avenir. Il faut cependant relativiser la situation au regard des initiatives lancées sur la dernière période. Celles-ci témoignent d'une prise de conscience récente que le développement territorial de l'enseignement supérieur peut être un enjeu partagé. L'élaboration d'un véritable diagnostic croisant sites et formations sur l'ensemble des systèmes régionaux d'enseignement supérieur pourrait être un moyen d'amorcer la politique de régulation que nous préconisons.

Il nous paraît primordial de terminer ce travail en insistant sur l'enjeu essentiellement politique que constitue la maîtrise d'un développement territorial de l'enseignement supérieur. En effet, nos recherches mettent en évidence le caractère multipartenarial des politiques locales d'enseignement supérieur. La participation des collectivités territoriales dans le financement de l'enseignement supérieur signifie que définitivement les villes, départements et régions sont devenus des acteurs du développement universitaire.

Pour les premiers, l'obtention d'une formation supérieure ou les modalités de son renforcement dépendent de leur capacité à intervenir au niveau local, régional ou national. Entre les sites, il existe de toute évidence une tension dans la mesure où les ressources, ici les formations à implanter, sont rares.

Par rapport à la région, le rectorat et les universités, les relations sont plus difficiles dans la mesure où à ce niveau les acteurs participent à la régulation du système.

Dans les entretiens que nous avons menés, apparaît une opposition très nette entre le niveau local et le niveau supralocal. D'un côté, le niveau supralocal est souvent rendu responsable des difficultés de montée en puissance des formations sur les sites; de l'autre, le niveau local est considéré comme trop centré sur le développement du site sans prendre en compte les données régionales ou nationales, ni les spécificités du système universitaire. C'est surtout en provenance du niveau local que l'on sent les accusations naître : situations locales non prises en compte, inégalités de traitement, décisions de type *top-down*. Il s'opère une sorte d'amalgame où le centre désigne tout à la fois l'État, les universités, la collectivité régionale et la métropole. Dans l'état actuel de la distribution des compétences, le partenariat demeure complexe tant les conflits sont présents. Au niveau central ou régional, si les négociations sont difficiles, des positions claires se construisent peu à peu. Au niveau local, se jouent entre tous les acteurs des modes de coopération particuliers qui se stabilisent ou même s'institutionnalisent. Entre les villes, des concurrences peuvent apparaître; d'autant plus s'il y a situation de dépendance face aux universités, à l'État et éventuellement à la région.

Ainsi, dans cet espace concurrentiel, chacun tente de construire son projet, de concrétiser ses avancées dans l'attente des décisions futures, que ce soit dans le schéma sectoriel en cours ou dans le prochain contrat de plan. La relation avec chacun des partenaires, universités, État et région, est donc déterminante.

Dès lors, parler de maîtrise du système ou d'élaboration d'instruments d'information et de pilotage nous conduit à analyser les enjeux politiques sous-jacents. Si les situations de tensions sont manifestes, il nous semble que l'on assiste à l'émergence de nouveaux rapports. Il faut bien mesurer la situation d'apprentissage dans laquelle des partenaires récents sont conduits à inventer ensemble de nouvelles règles. Face à un engagement fort des acteurs politiques locaux à investir l'enseignement supérieur, les universités sont intéressées mais hésitantes. Quant aux autres acteurs, ils se placent souvent dans une position plus attentiste voire réservée.

L'observation de la manière dont les sites sont gérés et se développent témoigne de ce processus d'invention de nouveaux rapports entre le milieu local et les responsables des établissements d'enseignement supérieur sans pour autant qu'un seul modèle n'apparaisse. Ici et là, les règles qui régissent leurs rapports sont en cours de constitution. Sur quels critères la situation diffère-t-elle? Essentiellement selon le degré de dépendance dans lequel les partenaires locaux se trouvent placés face au système universitaire. Cela concerne d'abord le niveau de développement et le statut : les enjeux et les relations ne sont pas de même nature selon que l'on a affaire à un pôle universitaire confirmé, ou encore à une antenne universitaire aux effectifs réduits. En fait, les situations sont très variables et les termes de l'échange sont fonction du contexte, de l'histoire et des forces en présence. On pourrait considérer que la relation se construit sur

le mode du consensus sous tension. Le consensus est affiché mais il cache des désaccords réels. Le consensus est d'autant plus visible que sur le projet de développement des formations, les acteurs locaux sont en situation de forte dépendance. À l'inverse, dès que les rapports de forces l'autorisent, on peut voir surgir des conflits plus ou moins ouverts. Deux processus concomitants caractérisent l'évolution de ces relations. D'une part, on assiste à des procédures d'arrangement autour des dysfonctionnements; dans un contexte d'intérêts partagés, il faut que le système fonctionne. D'autre part, dès que cela est possible, les acteurs locaux et les universités entrent dans une tentative de clarification des termes de l'échange. Des conventions signées au début du programme sont remises en cause. Cette clarification s'opère sur le modèle des droits et des compétences de chacun, étant entendu que les acteurs locaux ne remettent pas en cause le degré de leur participation, mais entendent définir des règles. Les élus ont le sentiment qu'ils ont tout à gagner à quitter une situation de flou permanent où les compétences ne sont pas définies, où les cloisonnements politiques et fonctionnels sont prégnants et où les procédures d'arrangement rencontrent vite des limites.

Il est entendu que le glissement vers cette double politique ne saurait remettre en cause le principe de l'intérêt partagé autour du développement du centre universitaire. Ceci explique le caractère progressif de ces nouveaux rapports et les résistances du milieu universitaire.

Ces analyses nous conduisent à considérer que l'élaboration d'une politique de développement maîtrisé des formations supérieures est possible. Elle suppose que dialogue et concertation existent aux deux niveaux. Il reste la question de la régulation. Si on admet que celle-ci correspond au fait de maintenir en équilibre et d'assurer le fonctionnement correct d'un système complexe, il nous semble que la question essentielle porte sur qui régule. Actuellement, personne. Le développement s'opère sans réel pilote dans un système que nous avons qualifié de consensus sous tension.

Du côté des responsables universitaires, le sujet de l'autonomie est brûlant; du côté des responsables locaux, c'est celui des financements et de la relation avec le développement local. Du côté du rectorat et de la région, on assiste à un relatif attentisme dans un domaine où si les compétences sont clairement définies, les faits témoignent de situations plus complexes. Peut-être le temps de l'apprentissage est-il trop court, mais il est également probable que, comme dans d'autres politiques locales partenariales, on assiste à un resserrement de chacun sur son identité, ses compétences et ses intérêts. Cela signifie-t-il que ces implantations de formations délocalisées soient vouées à des conflits permanents ou un développement atone?

Il n'existe sans doute pas de modèle idéal. Mais on peut admettre que le développement de ces nouveaux centres universitaires sera fonction de la capacité de chacun des partenaires à mener un investissement fort sur un projet partagé et à constituer un lieu de négociation. La dynamique du site est fonction de ces deux conditions. Il restera à analyser les termes de cet investissement. Nos observations montrent que ce débat est déjà engagé.

La constitution d'un instrument régional d'information et de pilotage, si elle existe, pourrait en être l'amorce. Nous avons souligné l'importance d'une régulation à cet échelon. Elle n'est pas évidente.

Quelles formes pourrait-elle prendre ?

Nous avons souligné l'interdépendance entre les différents éléments du système d'enseignement supérieur, que ce soit au niveau des formations ou au niveau des mobilités étudiantes. L'élaboration d'instruments de mesure et de pilotage pour comprendre ces interdépendances et leur évolution est nécessaire. De même, la définition d'une carte des formations sous la responsabilité de l'État, des universités et avec la participation de la région, apparaît indispensable pour éviter que ne se constitue un enseignement supérieur à deux niveaux. Du côté des acteurs locaux, on voit poindre la revendication d'une réflexion qui doit dépasser le seul cadre local pour englober un territoire plus vaste : pour limiter les concurrences vives, un accord supralocal, régional ou étatique peut sembler nécessaire.

Mais cela n'est sans doute pas évident ! Peut-être l'enjeu majeur réside dans la capacité des acteurs principaux à définir les termes de la rencontre. La tension manifeste ou latente qui préside à leurs échanges tient de toute évidence à une lecture différenciée du niveau local et régional et de leur identité. Leurs territoires et, par conséquent, leurs intérêts ne sont pas les mêmes. Les collectivités locales se sont engagées dans l'aventure dans un souci de participer pleinement au développement de leur ville et département. Les enjeux qui s'adressent à elles aujourd'hui confortent cette préoccupation : l'enseignement supérieur et de manière plus générale les infrastructures immatérielles sont considérés comme un vecteur déterminant du développement. De son côté, l'université est confrontée à des défis tout autres : l'université de masse, la transformation de ses missions, la concurrence, l'internationalisation des échanges. Son rapport avec le territoire local et son intérêt pour le développement économique des villes moyennes ne vont pas de soi. On ne saurait pourtant classer les universités dans une posture opportuniste. Tout au contraire, elles ont participé pleinement aux projets inscrits dans le schéma U 2000. De leur côté, les acteurs régionaux sentent l'enjeu du dossier mais en mesure également les risques.

*

On pourrait faire l'hypothèse que les développements futurs se distribueront autour de deux orientations possibles. Dans le premier cas, la définition d'un projet commun est possible, et nous assisterons à l'élaboration de systèmes locaux et régionaux dynamiques et ouverts. Dans l'autre cas, chacun des acteurs participera au système pour autant qu'il en tire les bénéfices espérés et qu'il conserve son identité, et l'on assistera à des systèmes passifs. La relation entre enseignement supérieur et territoire se construira à partir des stratégies développées par chacun. Les universités auront intégré au sein de leurs politiques une dimension supplémentaire, et de leur côté, les partenaires locaux et régionaux développeront leur territoire sur un ensemble de vecteurs dont l'enseignement supérieur ne sera qu'un maillon et la relation aux universités qu'un échange parmi d'autres.

L'élaboration de systèmes régionaux dynamiques est sans doute possible selon la capacité des acteurs concernés à s'y engager. Il reste une inconnue de taille, la position de l'État. À l'occasion du programme U 2000, l'État s'est appuyé sur les collectivités

locales pour assurer le développement de l'enseignement universitaire. L'intervention des élus nécessite que soit clarifié le rôle de chacun, c'est-à-dire la frontière entre l'État, l'université et les collectivités locales. Or c'est la position que défend avec insistance la conférence des présidents d'université : une décentralisation de l'université sur le territoire, réellement négociée avec les partenaires locaux et étatiques, inscrite dans le projet de développement des établissements et validée par l'État de manière contractuelle et durable. Les relations entre l'État et l'université nous paraissent déterminantes de la manière dont elle pourra s'inscrire dans de nouveaux rapports avec le milieu local.

1 Nos analyses sont issues de notre travail d'investigation. Voir D. Filâtre (dir.), *Université 2000, les effets des implantations nouvelles*, vol. 1 : *Étude sur la région Midi-Pyrénées*; vol. 2 : *Étude sur la région Centre, Lorient-Vannes et La Rochelle - Synthèse de l'étude*, rapports pour la DATAR, 1996-1997, 319 p. et 210 p.

2 Il s'agit des années récentes puisque nos données concernent la période du programme U 2000.

3 Il faut relativiser ces constats à deux niveaux : accès à l'enseignement supérieur ne signifie pas pour autant qualification, il faudrait pour cela faire des suivis de cohortes d'étudiants; en outre, il est possible que l'ouverture de nouvelles formations sur le territoire n'ait fait que transférer des lieux centraux vers ces sites une partie des étudiants boursiers ou d'origine sociale plus modeste.

TERRITOIRES AVEC UNIVERSITÉS, UNIVERSITÉS SANS TERRITOIRES ?

*Françoise Coutellier **

Si le plan U 2000 a permis une notable amélioration du bâti universitaire, il a en outre contribué à renforcer l'offre de formation, en particulier dans le premier cycle. En ville moyenne, en ville nouvelle ou dans des quartiers de grande ville jusque-là à l'écart des influences universitaires se sont implantées des préparations au DEUG ou au DUT; en ce qui concerne les universités nouvelles, ce sont des filières entières qui ont vu le jour.

Dans les discours des protagonistes, la justification de ce développement est double : il s'agit d'une part de répondre à la demande sociale d'enseignement supérieur, d'autre part, d'offrir à des zones nouvelles les conditions favorables à une relance du développement local.

Pour autant, l'analyse de l'histoire des sites fait apparaître *un surprenant déficit d'études préalables* en la matière; rarement, la demande d'enseignement supérieur a été analysée localement, plus rarement encore, les ressorts d'un possible développement économique ont été identifiés pour éclairer les choix des décideurs. Ces manques récurrents sont moins la marque d'une déficience en matière de prospective que celle, plus fondamentale, de la manière dont l'université situe son rôle et se situe elle-même dans l'environnement social, ainsi que l'indice d'un potentiel malentendu entre université et collectivités locales.

Lorsque naît un projet d'implantation nouvelle, les études de faisabilité ne font pourtant pas défaut, mais elles portent essentiellement sur les aspects urbanistiques – intégration dans la ville, le quartier, schéma des déplacements, problèmes de transports... – ou architecturaux. Parfois sont abordées des questions plus sociologiques comme l'impact de la présence des étudiants sur la ville ou leurs besoins culturels et d'hébergement.

Mais l'analyse de ce qui est pourtant au cœur des discours et des argumentaires – la nature du besoin d'enseignement supérieur, son volume, la variation de son expres-

* Consultante, Intermède, études et conseil.

sion dans le temps, ainsi que les effets attendus en termes de développement économique – toute cette analyse préalable fait le plus souvent défaut, à quelques notables exceptions près.

L'université « hors sol »

Comme les académies, divisions locales de l'Université de France, les universités portaient jusqu'il y a peu, le nom de leur ville d'implantation et non de leur territoire : universités de Poitiers, de Montpellier ou de Rennes, et non du Poitou, du Languedoc ou de Bretagne. Elles trouvent désormais dans tel patronyme illustre l'image de leur spécificité et de leur autonomie, et seules quelques universités nouvelles implantées sur plusieurs sites se désignent par leur territoire : universités d'Artois, du Littoral, de Bretagne-sud.

C'est que l'université, comme la science, n'est elle-même que si elle est détachée des influences de tous ordres. Elle se doit de s'affirmer comme une entité qui transcende le particulier, le local et se tourne vers la généralité. Dans cet esprit, la localisation n'est qu'une contrainte triviale – il faut bien être de quelque part –, en aucun cas, une appartenance. Les perspectives de développement européen, voire mondial, semblent venir conforter cette représentation issue de la tradition médiévale, d'une science et donc d'une université délivrée des frontières et touchant à l'universel.

À l'opposé de ces représentations, les collectivités locales s'ancrent dans le territoire; c'est leur raison d'être. Sensibles à l'expression de la demande sociale d'enseignement supérieur, préoccupées par les possibilités de développement de leur région, elles se tournent, porteuses de ces demandes, de ces espérances, vers l'université, en comptant qu'elle traduira en *projets locaux* cette globalité d'attentes.

Si l'université prête l'oreille à ces sollicitations, c'est que sa situation matérielle est difficile, confrontée qu'elle est à la massification des effectifs de premier cycle. Aucune aide, dans ces conditions, ne doit être rejetée. Cependant, tout excès d'attention aux préoccupations locales, une sensibilité trop vive aux sollicitations seraient perçus comme un potentiel abandon du principe d'autonomie, et donc comme *rupture* avec ce qui fonde l'université elle-même. L'exemple de cette attitude s'observe dans le domaine de la recherche : toute recherche appliquée, ou simplement en lien trop étroit avec une demande externe, est considérée comme seconde. Certes, nombre de laboratoires se développent grâce aux contrats extérieurs, mais ils concernent prioritairement la recherche fondamentale et de très grandes entreprises qui, comme les universités, s'inscrivent peu dans un territoire donné.

Derrière cette attitude transparait la hantise du « déclassé » : dans un schéma de représentations traditionnellement centralisatrices et parisiennes, dans un contexte peu avoué de concurrence et de hiérarchie entre établissements, être d'un territoire, c'est courir le risque d'en embrasser les éventuelles limites, de n'être qu'une université « d'intérêt local ».

Aussi l'université tente-t-elle de surmonter la contradiction entre ses principes, voire ses peurs, et son intérêt immédiat en répondant à la demande locale dans les

termes les plus *génériques*. À ce titre, le terme de « délocalisation » est révélateur : il dit « le même ailleurs », et non une véritable *création* ; il évoque une manière de clonage des cursus, et non la réponse adaptée à une demande dont il n'est donc pas nécessaire d'analyser les composants, qu'ils soient scolaires ou économiques.

C'est ce décalage fondamental qui explique le déficit d'études en la matière, voire la grande réticence des universités à utiliser les outils existants, tant en matière de prévisions scolaires que de prospective économique.

Des instruments de prévision nombreux

Depuis le milieu des années quatre-vingt, et sous la pression de la croissance des effectifs de l'enseignement supérieur, divers instruments de recensement se sont mis en place dans les académies : RAVEL en Île-de-France, OCAPI dans une quinzaine d'académies, RACINES à Toulouse... Ces dispositifs ont tous pour objectif de recenser, pendant l'année de terminale, les intentions d'orientation des élèves pour l'année suivante.

Parmi eux, seul RAVEL a pour objectif central d'évaluer les effectifs universitaires, discipline par discipline, mais aussi, de *réguler* les inscriptions. En résumé, certaines disciplines parmi les plus demandées sont sectorisées, c'est-à-dire que selon sa commune de résidence, chaque lycéen de terminale se voit proposer une, ou le plus souvent deux universités d'inscription possible. Après les résultats du bac, son vœu confirmé par minitel vaut préinscription à l'université.

Ailleurs, les dispositifs mis en place ont eu comme vocation prioritaire de gérer l'affectation en section de technicien supérieur. Cependant, même centrés sur les filières sélectives, ces dispositifs recensent l'ensemble des vœux, y compris les intentions d'orientation vers l'université. Ces opérations sont fréquemment complétées par des enquêtes qui mesurent le devenir effectif des bacheliers à la rentrée suivante, comme ADES en Rhône-Alpes ou les enquêtes dites de « validation » dans le cadre de RAVEL.

Ces instruments permettent d'anticiper *une poussée éventuelle* sur telle discipline ou telle université, de *mieux comprendre les mécanismes de l'orientation* sur le moyen terme et d'en prévoir, autant que faire se peut, les aléas et les renversements subits.

Ils mettent par ailleurs en évidence les *spécificités* de chaque territoire en matière de comportement d'orientation. Par exemple, dans la région Rhône-Alpes, le taux d'orientation des bacheliers vers les études longues varie en 1995 de 61 % dans l'Ardèche à 68 % dans la Drôme, départements que ne sépare donc pas que le Rhône. L'écart maximum entre les trente bassins qui découpent l'ensemble régional est, quant à lui, de 12 points.

En Île-de-France, région dont le taux d'urbanisation laisserait attendre une plus grande homogénéité des comportements, la part des lycéens émettant au moins un vœu de type DEUG varie de plus de 7 points entre la Seine-et-Marne ou l'Essonne d'une part, et les Yvelines, d'autre part. Rapporté à la population bachelière de ces deux premiers départements, ceci constitue un potentiel 1800 étudiants supplémentaires qui, chaque année, pourraient se tourner vers l'université s'ils adoptaient les comportements d'orientation des lycéens des Yvelines.

Pourtant, ces données produites chaque année depuis dix à quinze ans sont relativement *peu exploitées* à des fins prospectives ; dans quelques académies, elles sont même « écrasées » après gestion de l'affectation en STS ; on ne garde qu'une mémoire très globale de l'ensemble sous forme de documents écrits et les comparaisons pluri-annuelles deviennent difficiles.

Du côté des universités, on invoque le manque de « fiabilité » des informations recueillies, le fait que ces dispositifs n'ont pas été conçus pour prévoir l'impact de la demande lycéenne sur les universités, voire l'atteinte à la liberté de choix du futur étudiant, et on exploite peu ou pas du tout les données rassemblées.

Plus fondamentalement cependant, c'est le rejet d'une démarche de « réponse » à la demande, perçue comme *contraire aux principes* même de développement du *savoir* – on ne fait pas de la physique nucléaire à Orsay parce que les lycéens de l'Essonne sont tentés par le domaine – et la réticence à se situer, comme d'autres, dans un système d'offre de formation supérieure diverse, *concurrentielle*, qui sont à l'origine de cette attitude.

Des travaux de prospective économique locale en plein développement

C'est aussi au milieu des années quatre-vingt que les travaux de prospective économique locale sur la liaison « emploi-formation » ont connu un fort développement. Les lois de décentralisation qui confient aux régions, en même temps que la charge de la construction, de la maintenance et de la gestion des lycées, une responsabilité de *prospective* par l'instauration du schéma prévisionnel des formations, sont à l'origine de ce développement. Ces dispositions se sont vues confortées par la loi quinquennale pour le travail, l'emploi et la formation professionnelle de décembre 1993.

Désormais, les régions sont en charge de l'élaboration du *plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes*, qui s'inscrit dans le cadre plus général du schéma prévisionnel. La réalisation du PRDF s'appuie sur des contrats d'objectifs négociés et signés avec les branches professionnelles, appuyés parfois sur des contrats d'étude prospective préalables.

Mais les lois de décentralisation ont maintenu l'enseignement supérieur dans le champ de compétence de l'État, et les travaux précités n'y touchent qu'en ce qui concerne le développement des STS. Les sections d'IUT, par exemple, restent quant à elles programmées dans le cadre d'une carte nationale arrêtée par le ministère compétent pour l'enseignement supérieur.

Les limites des lois de décentralisation, parfois regrettées par les universités elles-mêmes, rencontrent ainsi le peu d'attrait de ces dernières pour l'ancrage économique territorial et leur souci de se maintenir dans une stricte indépendance des pouvoirs locaux.

Le choix des formations nouvelles ouvertes dans le cadre d'U 2000 s'est donc effectué selon de tout autres logiques, sans lien analysable avec l'étude de la demande sociale ou économique locale.

Les choix opérés et leurs conséquences

Parfois, on s'est tourné vers un cursus « passe-partout », DEUG de droit ou d'AES, pouvant accueillir pratiquement tous les types de bacheliers. Ils présentent en outre l'avantage de pouvoir s'appuyer sur des intervenants professionnels locaux, allégeant ainsi, pour l'université, la charge de la délocalisation. D'autres fois, c'est la spécialité d'un enseignant acceptant de se « délocaliser », ou celle du porteur de projet d'université nouvelle qui a constitué le « noyau dur » de l'implantation.

Par leur apport financier, les collectivités territoriales sont parvenues parfois à influencer sur les choix opérés : elles ont alors souvent plébiscité les formations dont *le lien avec le développement économique* paraît le plus évident, à savoir les cursus scientifiques et technologiques. Ce n'est pas un hasard si l'IUT est la filière proportionnellement la plus financée par les collectivités locales.

Dans ce contexte, le *souci de cohérence* avec l'offre d'enseignement préexistante n'est malheureusement pas ce qui prévaut : tel département d'IUT s'ouvre à proximité d'une STS relevant d'un domaine technique identique ou d'un DEUG recrutant parmi les mêmes bacheliers.

Des projets entiers révèlent ce défaut de cohérence. Lorsque telle université nouvelle développe son projet autour de la structure des matériaux à proximité immédiate d'une université scientifique dont la physique des particules a fait le renom, elle prend des risques tant pour le recrutement des ses étudiants que pour celui de ses chercheurs. Quand telle autre s'implante dans un territoire d'offre universitaire pauvre, en se démarquant assez délibérément des caractéristiques scolaires de ce territoire et en prônant comme un objectif en soi le « dépaysement » du recrutement, elle sous-estime peut-être l'impact qu'auront de tels choix sur son développement futur.

Les conséquences peuvent s'observer dès aujourd'hui dans la difficulté de recrutement de certaines nouvelles implantations et dans un certain *éloignement* des collectivités territoriales qu'on n'ose encore appeler une déception. Les lendemains risquent d'être plus difficiles encore.

Le souci de l'université de se dégager des contingences locales de tous ordres ne présente aucun inconvénient, bien au contraire peut-être, tant que l'enseignement universitaire est *un service « rare », destiné à une élite*. C'est l'image de la « pérégrination universitaire » où, en recherche permanente de l'excellence, Pantagruel séjourne successivement dans les universités de Poitiers, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Avignon, Valence, Angers, Bourges et Orléans. Mais ces représentations, qui constituent le socle culturel de nombre d'universitaires, n'ont que peu de rapport avec la réalité actuelle de l'enseignement supérieur.

Depuis quelques décennies, et le mouvement s'est amplifié au milieu des années quatre-vingt, trois développements liés sont venus profondément modifier les choses.

La *massification* de l'accès au baccalauréat conduit désormais une part très importante de la population scolaire vers l'enseignement supérieur et, singulièrement l'université. En 1996-97, plus de 68 % d'une génération accède au niveau du baccalauréat; cette part n'était que de 34 % en 1980. Bacheliers généraux et bacheliers technologiques confondus, ils sont 56 % en 1995 à poursuivre immédiatement leurs études à l'université (hors IUT).

- Pour accueillir cet accroissement considérable des étudiants, les implantations se sont développées, en métropole régionale comme en ville moyenne, en *rapprochant de la population une offre d'enseignement supérieur* toujours plus diversifiée.

- La conséquence en est que les universités recrutent de plus en plus sur une *aire géographique restreinte*; c'est tout à fait net pour les universités nouvelles d'Île-de-France, qui, pour la plupart, recrutent à 80 % sur leur département d'implantation. Mais c'est tout aussi net pour les universités les plus anciennes, voire les plus prestigieuses; en 1994, les universités lyonnaises ne recrutent plus que 11 % de leurs nouveaux inscrits hors région. Le même phénomène s'observe en Île-de-France où seuls 20 % des étudiants, tous cycles confondus, viennent du hors-région. Ils étaient plus du quart au début de la décennie.

Dans ces conditions, l'ignorance du territoire, de ses caractéristiques scolaires, sociales, économiques, ne paraît plus de mise; qu'elles s'en affligent ou non, les universités, même si l'exigence d'excellence les conduit à travailler dans des perspectives de développement européen et international, sont devenues aussi *des services de proximité*, insérés dans un contexte sociologique et économique identifié et dans un environnement d'enseignement supérieur *concurrentiel*. C'est cette apparente contradiction qu'il convient désormais de dépasser.

Des lendemains incertains

Dans ses projections parues à l'automne 1997 ¹, la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie prévoit pour les prochaines années *une baisse globale* du flux annuel d'entrées dans l'enseignement supérieur. En effet, le ralentissement des progrès de scolarisation ne permet plus de compenser les effets de la baisse démographique. Cette diminution devrait toucher tout particulièrement l'université (hors IUT), en raison d'un certain redéploiement des étudiants entre les différentes filières de l'enseignement supérieur, déjà amorcé à la rentrée 1996. Ce mouvement concernerait l'ensemble des disciplines, mais aurait des répercussions différentes selon les cycles. C'est le premier cycle qui serait le plus touché, avec une baisse globale de 75 000 étudiants en 2006 par rapport aux effectifs de 1996. Le deuxième cycle verrait ses effectifs diminuer de 12 000 étudiants, et le troisième cycle resterait stable, voire enregistrerait une légère progression. Globalement, les universités (hors IUT et IUFM) accueilleraient, *en 2006, 87 000 étudiants de moins qu'en 1996*.

La DEP dans cette étude ne va pas au-delà des projections nationales. On peut imaginer que cette baisse des effectifs puisse s'opérer selon différents scénarios.

- Les implantations comprenant les effectifs les plus faibles sont prioritairement touchées par la baisse des effectifs. Ce scénario est d'autant plus vraisemblable que ces sites ne comprennent généralement que des premiers cycles. Selon l'*Atlas d'indicateurs* publié par la DGES, la DEP et la DLC ², il existe, en 1996, 29 sites d'enseignement universitaire, hors IUT, qui ne comprennent qu'une dizaine à trois cents étudiants. Il s'agit la plupart du temps d'implantations récentes en villes moyennes.

- Les régions sont très inégalement touchées par cette baisse des effectifs universitaires, en fonction des évolutions démographiques de la population résidente. Dans cette hypothèse, les universités des régions en perte de population, et tout particulièrement de population jeune, sont prioritairement touchées, que les implantations soient récentes ou non.

Il s'agit, si l'on s'appuie cette fois sur les projections de l'INSEE ³, des territoires d'une large bordure parallèle à la frontière nord-est et de la quasi-totalité d'un grand Massif central, où la population diminue en valeur absolue entre 1990 et 2015. S'y ajoutent... Paris, les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne. Les régions de l'Ouest, quant à elles, Bretagne et Pays-de-Loire, voient décroître leur population jeune.

- Toutes les implantations universitaires sont touchées, qu'elles soient anciennes ou récentes, dans la mesure où la faible mobilité étudiante, déjà constatée ces dernières années, se renforce. Dans cette hypothèse, certains sites, même récents, se maintiennent parce que la demande locale d'enseignement universitaire s'en satisfait. Ce sont alors les sites plus anciens qui perdent le flux des entrants les plus éloignés, un peu sur le modèle de certains lycées de centre-ville qui perdent actuellement leurs effectifs au bénéfice de lycées de banlieue, plus proches des lieux de résidence.

À l'évidence, ces différents scénarios se combineront localement, pour donner des résultats complexes. Une seule chose est certaine : si on pouvait en période de forte expansion faire l'économie d'une réflexion prospective, d'un relatif ajustement aux réalités scolaires du territoire, d'une recherche de cohérence dans l'élaboration de l'offre locale d'enseignement supérieur, fondamentalement concurrentielle, cette période semble bien révolue.

Au-delà de la mise en place d'une cohérence locale entre les différents dispositifs d'enseignement qu'exigent autant le bon sens qu'un légitime souci de bonne gestion, le défi qui est lancé est de nature bien plus ambitieuse. Il s'agit pour l'université de savoir trouver dans l'enracinement territorial, nécessairement marqué par les composantes sociologiques, scolaires, économiques du lieu, la nourriture et l'élan nécessaires au développement national et international.

Cela suppose, comme l'horticulteur analyse son sol pour optimiser sa production, que l'université connaisse parfaitement ces composantes, les reconnaisse comme éléments d'une stratégie de développement et d'une politique d'établissement.

Se territorialiser, sans se localiser, tel est l'enjeu.

1 *Éducation et Formation*, n° 51, septembre 1997.

2 *Atlas régional : les effectifs étudiants en 1995-1996*, MENRT, juin 1997.

3 Marc Simon, *Projections de population des régions françaises, horizon 1990-2020*, INSEE, janvier 1995.

EMPLOI ET DIPLÔME

*Jacques Gagnier **

Le diplôme – sa « possession » – est depuis un siècle considéré comme le meilleur garant de l'ascension sociale; élevé au rang de valeur républicaine, il est le garant de l'accès à l'élite. Chaque jeune Français, par son seul mérite et celui du système éducatif, disposerait ainsi d'une égale chance d'élévation sociale; les exemples édifiants abondent. Nos conventions collectives, la grille de la fonction publique, conçues après la Seconde Guerre mondiale, établissent clairement la relation entre grade ou qualification et diplôme.

Si l'entreprise, nécessité et pragmatisme obligent, a favorisé la promotion des non-diplômés, c'est souvent pour pallier le manque flagrant de certaines catégories, les ingénieurs par exemple, du fait du malthusianisme de certaines filières éducatives.

Cette culture du diplôme a été confortée ces dix dernières années par les travaux du CEREQ et de l'INSEE qui, à travers les suivis d'insertion des jeunes dans la vie active, ont notamment démontré que l'espérance de trouver un emploi était d'autant plus forte que l'on était titulaire d'un diplôme élevé. Les travaux de projection conduits sous l'égide du haut comité Éducation-Économie en 1985, annoncent sinon la disparition du moins la forte réduction des emplois pas ou faiblement qualifiés : à l'aube du III^e millénaire, les deux tiers des salariés seront qualifiés et disposeront au moins d'un niveau égal au baccalauréat.

C'est cette vision de l'élévation du degré d'exigence de l'emploi qui fonde pour partie la décision de « conduire 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat ». Le doublement en moins de dix ans du nombre de bacheliers, l'explosion des entrants dans l'université ne s'expliquent que par l'écho et la mise en résonance d'une demande sociale latente qui a adhéré à une vision de l'emploi conforme à son idéal voire à son modèle culturel.

Si on compare la France aux autres pays riches de l'Union européenne ou de l'OCDE, on constate :

- qu'avec un taux d'investissement de son PIB légèrement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE, la France se hisse, par son taux de scolarisation à 18 ans, par son taux de bacheliers et d'étudiants, au rang des meilleurs - Danemark, États-Unis - loin devant le Royaume-Uni et l'Allemagne;
- que, parallèlement, le taux de chômage en France est un des plus élevés d'Europe et que la situation des jeunes en recherche d'emploi figure parmi les plus dégradées (le très faible taux d'actifs de moins de 25 ans limite pourtant le nombre de jeunes sur le marché du travail, même si les classes jeunes sont plus importantes que dans certains pays de l'Union européenne).

Ces constats ont amené quelques chercheurs à s'interroger, voire à dénoncer, un système qui repose sur le primat exclusif du diplôme.

Claude Gamel, professeur et chercheur à l'université d'Aix-Marseille :

« Avec 2 600 000 étudiants attendus en l'an 2000 et 1 700 000 étudiants à la rentrée 1990, pour 1 200 000 en 1980 et seulement quelque 300 000 en 1960, le développement de l'enseignement supérieur, tel qu'il est actuellement engagé, est perçu depuis trois décennies comme un phénomène naturel, qui ne fait qu'enregistrer la poussée de la scolarisation de masse et l'allongement des études intervenus dans l'enseignement secondaire.

Ce processus apparemment irréversible est l'objet d'un consensus si général qu'il peut apparaître inconvenant, voire absurde, de s'intéresser à l'existence éventuelle d'une certaine dépréciation des diplômes, liée à leur multiplication. Sans proposer d'emblée une définition du phénomène, on peut d'ores et déjà en discerner les enjeux fondamentaux :

- le système économique d'un État républicain, où la mobilité sociale est en grande partie fondée sur la méritocratie du diplôme, peut-il assurer le maintien de cette clause essentielle du "contrat social", c'est-à-dire absorber un afflux croissant de diplômés en leur offrant des modalités d'insertion comparables à celles de leurs aînés ?

- peut-on justifier une montée en puissance fort coûteuse et difficilement réversible de l'offre du système éducatif, sur autre chose que le double pari d'une demande sans cesse croissante de compétences et d'une adéquation de principe du diplôme à la compétence ? » [*La Dépréciation des diplômes, existence, mesure, interprétations*, université Aix-Marseille-III, octobre 1995.]

Claude Vimont, professeur de l'Institut d'études politiques de Paris :

« Mais cette norme nouvelle fondée sur la prédominance du diplôme, comme toutes les normes sociales, produit son effet contraire : les individus qui n'appartiennent pas au groupe dominant sont de fait des "exclus" et traités comme tels. La place qui leur est réservée dans la société devient de plus en plus limitée, au fur et à mesure que les effectifs du groupe dominant se développent.

Il faut "désacraliser" le diplôme, en tant que "titre" donnant droit à un emploi d'un niveau fixé à l'avance et correspondant à la spécialité, dans laquelle le jeune a été formé, ce "titre" étant une condition à la fois nécessaire et suffisante pour obtenir cet emploi.

L'acquisition de connaissances par la voie de l'expérience professionnelle, à partir de situations concrètes sur des postes de travail, doit être reconnue. La prise en compte par le système éducatif des acquis professionnels par les adultes, de retour en formation dans les établissements scolaires, en serait la conséquence. » [«Le diplôme et l'emploi », *Economica*, octobre 1995.]

Michel Godet, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, en charge de la chaire de prospective :

« La course au diplôme résulte d'une forte demande sociale d'éducation entretenue par l'illusion méritocratique. L'intention est noble mais le résultat risque d'être catastrophique pour l'adaptabilité de la société française atteinte de "diplômosclérose", c'est-à-dire rigidifiée par la hiérarchie des diplômes comme l'était l'Ancien Régime par les titres de noblesse. [...]

La montée en pression de l'enseignement supérieur est inévitable (1,2 millions d'inscrits en 1980, 2,6 millions à l'horizon 2000, soit presque deux jeunes sur trois) et va conduire à multiplier les distributions de "peaux de lapins" en contrepartie des années consacrées aux études. Ces assignats universitaires conduiront tout droit au chômage car le diplôme obtenu sur la seule base du savoir ne vaut pas compétence. Les diplômés dévalués vont susciter des cohortes de frustrés, d'agris et de nouvelles formes d'exclusion. Pour être plus précis, le premier problème posé par l'objectif de 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat est bien le sort des 20 % restants. [...]

On pourrait ainsi assister à une certaine désaffection pour l'enseignement supérieur initial devenu un investissement de moins en moins rentable : à quoi bon entamer une course poursuite perdue d'avance ? À la limite, la multiplication du nombre de diplômés pourrait entraîner une dévaluation quasi totale des diplômes. On aboutirait ainsi à une société de la fin des diplômes comme facteur de discrimination sociale légale. » [« La maladie du diplôme », *Futuribles*, février 1995.]

Tous soulignent les dangers et les limites d'un modèle culturel spécifiquement français, voire latin, construit dans un temps qui ignorait largement dérégulation, précarisation, mondialisation, généralisation des réseaux et des systèmes d'échanges et d'information.

Dès lors, il s'agit moins de revenir à un système frileux et malthusien de délivrance des diplômes que de s'interroger autrement sur l'articulation entre niveau d'éducation, création de richesse et par là même d'emploi. C'est l'objet d'un travail conduit pour le compte de la DATAR [Les Diplômés de l'enseignement supérieur, croissance et employabilité, Jacques Gagnier, Quaternaire, Jean Luciani, maître de conférences à l'université d'Orsay, novembre 1997].

Des indicateurs d'emploi et d'éducation en pleine mutation

• L'évolution des emplois par professions et catégories socioprofessionnelle entre 1982 et 2000 indique *une attraction indéniable vers les catégories les plus élevées*. Entre 1982 et 1996, on observe une augmentation forte...

– des cadres et professions intellectuelles supérieures qui voient leurs effectifs passer de 1 808 000 emplois à 2 915 000 emplois, soit un accroissement annuel moyen de 79 100;

– des professions intermédiaires de 3 992 000 à 5 589 000, soit un accroissement de 47 600 emplois par an;

134 – des employés, de 5 493 000 à 6 388 000, soit un accroissement de 63 900 par an.

Les ouvriers qualifiés progressent de 3 858 000 à 4 392 000, soit un accroissement de 4700 par an, au détriment des ouvriers non qualifiés qui régressent de 2 660 000 emplois à 1 763 000; régressent également les agriculteurs, les artisans-commerçants-chefs d'entreprises.

Les catégories correspondant aux niveaux I, II, III voient leur poids s'accroître de 32,6 % de la population active en 1982 à 38,5 % en 1996, ce qui est important puisque cela se traduit par un accroissement annuel de ces catégories de plus de 125 000 emplois.

Un accroissement important du salariat dont le taux dépasse aujourd'hui 85 % des actifs occupés, une concentration de l'activité sur les classes d'âge (25, 50) sont également à retenir.

- L'évolution du chômage montre que, dans un contexte dégradé, *les cadres et les techniciens demeurent moins exposés*. L'évolution du taux de chômage des cadres, qui passe de 2,1 % en 1982 à 6,1 % en 1996 pour les hommes (3,3 % à 7,1 % pour les femmes), traduit une plus grande vulnérabilité de cette population dont le taux de chômage augmente sensiblement plus vite que la moyenne (5,2/10,4 % pour les hommes; 9,5/14,2 % pour les femmes); seul le chômage des employés administratifs connaît une plus forte progression sur cette période. Des indicateurs du type « taux d'exposition au chômage » confirment que la catégorie « cadres et professions intellectuelles supérieures » demeure la plus préservée par rapport aux risques du chômage. Les professions intermédiaires connaissent des situations contrastées : les professions intermédiaires à caractère industriel et commercial (PIACE) sont « normalement » exposées alors que les techniciens, comme les cadres, demeurent protégés.

Les catégories socioprofessionnelles les plus élevées voient leur poids s'accroître en vingt ans; même si elles sont aujourd'hui plus vulnérables, elles sont assurément moins exposées que les autres catégories au chômage.

- *La croissance des diplômés* est un phénomène irréversible qui s'accélère depuis les années soixante-dix. En 1955, plus de 80 % de la population de 25-34 ans n'a aucun diplôme. En 1985, trente ans plus tard, près du tiers de cette population est peu ou pas diplômée, 40 % à un niveau égal ou supérieur au baccalauréat. En 1994, les jeunes dépourvus de tout diplôme ne représentent plus que 9,1 % des jeunes sortant du dispositif éducatif.

- 165 000 sont diplômés de niveau V, soit 23,4 % des sortants;

- 205 000, soit 31,2 %, sont diplômés de niveau IV;

- 238 000, soit 36,2 %, sont titulaires d'un diplôme de niveau I, II ou III.

La rupture entre le niveau moyen de la population active et les flux de jeunes entrant sur le marché du travail est patente; elle ne peut être sans conséquences sur le comportement des entreprises en matière de recrutement.

Le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur en 1994 confirme ce constat puisqu'il a été délivré 58 000 diplômes universitaires de troisième cycle dont près de 11 000 doctorats, auquel il convient d'ajouter près de 22 000 ingénieurs et plus de 18 000 diplômés d'école de gestion..., soit près de 100 000 jeunes diplômés à un niveau bac + 5 ou équivalent, ce qui correspond à 13 % environ de la classe d'âge.

Si on constate qu'il a été délivré par ailleurs près de 200 000 diplômes de deuxième cycle (licence et maîtrise) et près de 250 000 diplômes de premier cycle (DEUG, DUT,

BTS), on mesure l'ampleur des transformations opérées par l'enseignement supérieur sur l'ensemble de la population jeune.

Cette modification des diplômes ne peut que remettre en cause des équivalences, des équilibres conçus, il y a plus de quarante ans, dans un tout autre contexte!

Les nouvelles situations des jeunes diplômés

Les jeunes diplômés, s'ils sont indéniablement toujours *mieux protégés contre les risques de chômage*, voient leurs conditions d'insertion se détériorer :

« La montée du chômage depuis le milieu des années soixante-dix a fortement affecté les jeunes et touché massivement les moins formés d'entre eux. Les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ont longtemps été épargnés. En revanche, de 1991 à 1994, ils ont été eux aussi touchés par la forte remontée du chômage, et n'ont pas profité plus que les autres de la stabilisation momentanée de 1995.

Pour autant, les jeunes de moins de 25 ans titulaires de diplômes, quels qu'ils soient, bénéficient d'une meilleure protection contre le chômage que ceux qui n'ont aucun diplôme. Cette protection relative est meilleure en 1995 qu'en 1971, mais a été sensiblement plus forte, il y a une dizaine d'années, pour les diplômés de l'enseignement supérieur. De plus, elle a évolué de façon différente selon le diplôme, la hiérarchie des avantages à posséder tel ou tel diplôme est aujourd'hui plus resserrée qu'il y a vingt-quatre ans. » [*L'État de l'École*, MENESR, DEP, 1996.]

Toutefois, on voit se confirmer des *phénomènes de déclassement* :

« L'évolution du déclassement a connu un profil très contrasté selon les diplômes entre 1986 et 1992 ; la période 1992-1995 est marquée, pour tous les niveaux d'étude, par une forte augmentation du déclassement. La part des surdiplômés s'est fortement accrue entre 1986 et 1995 pour les titulaires d'un diplôme de niveau bac et au-delà. Elle a augmenté de près de 6 points chez les titulaires d'un diplôme de troisième cycle ou d'une grande école. Elle a été multipliée par 2,6 chez les titulaires d'un diplôme de deuxième cycle, s'est accrue de près d'un quart chez les titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur court, et de plus de la moitié chez les titulaires d'un baccalauréat général ou d'un brevet de technicien. Enfin, elle a été multipliée par près de 2,4 chez les titulaires d'un baccalauréat professionnel et technique.

En revanche, aucune tendance nette ne se dégage au niveau de l'évolution du déclassement des titulaires d'un diplôme de niveau V. » [Forgeot-Gautier, 1996.]

Ceux-ci conduisent également à *différer l'insertion dans l'emploi* :

« La croissance modérée régulière de la précarité de l'emploi illustre la dégradation des conditions d'insertion. La part des jeunes diplômés n'ayant occupé que des emplois à statut précaire au cours des trente mois suivant la fin des études est de 25,5 %. Elle n'était que de 14,5 % pour ceux qui sont sortis de l'enseignement supérieur en 1988. » [*CEREQ Bref*, décembre 1995.]

Selon une enquête conduite par l'APEC en 1996 auprès d'un échantillon de 6000 diplômés de l'enseignement supérieur inscrits, les conditions d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur se caractérisent, en 1996 :

- par une durée de recherche stabilisée... par rapport à l'année antérieure : 50 % trouvent un emploi en moins de 6 mois ; 75 % en moins de 12 mois ;
- par l'accès à un emploi stable après des phases d'activité précaires : deux ans après leur inscription à l'APEC, 75 % sont en activité, et parmi eux 79 % en contrat à durée indéterminée et 20 % en contrat à durée déterminée ;
- par un taux d'activité très inégal selon les diplômes préparés : parmi les diplômés de physique-chimie, 56 % ont un emploi, 44 % en cherchent un ; parmi les diplômés en communication-journalisme, 54 % ont un emploi, 46 % non ; tandis que, parmi les diplômés d'informatique-électronique, 86 % ont un emploi, 14 % sont en recherche et parmi les diplômés de finance, comptabilité, 81 % ont un emploi, 19 % non ;
- ou la nature de la formation suivie : les titulaires d'une maîtrise, d'un DEA, d'un DESS, sont respectivement occupés et demandeurs d'emploi à hauteur de 68 % et 32 % ; les titulaires d'un doctorat à 51 % et 49 % ; les ingénieurs, les diplômés d'une école de commerce et de gestion à 81 % et 19 %.

Ces chiffres ne sont que des indicateurs de tendance, ce panel ne pouvant être considéré comme représentatif de l'ensemble de la population étudiante.

Cette enquête révèle également que, sur 100 inscrits à l'APEC en 1994, deux ans après,

- 73 % ont un emploi, obtenu pour 60 % d'entre eux, dans une autre région,
- 14 % ont déjà un emploi et en cherchent un autre, l'emploi obtenu étant à durée déterminée dans deux cas sur trois,
- 13 % cherchent toujours leur premier emploi.

Pour résumer les constats faits sur l'insertion des jeunes, on peut reprendre les conclusions de la commission éducative « Entrée dans l'emploi ».

« Inexorablement, d'autre part, le chômage des jeunes poursuit sa progression jusqu'à toucher les diplômés de manière préoccupante, même si leur insertion reste plus aisée que celle des sortants de l'enseignement secondaire. La précarité des premiers emplois se développe, ceux-ci sont globalement moins qualifiés et moins rémunérés, ce qui remet en question l'équivalence fortement ancrée dans les représentations sociales françaises entre enseignement supérieur et accès direct au statut de cadre.

Cette situation suscite un certain nombre de questions et de débats à propos de la relation entre niveau d'études/diplômes et accès au premier emploi : Quelle est la rentabilité réelle, individuelle et collective de l'investissement en formation initiale dans un contexte économique où l'offre de travail excède les emplois disponibles ? » [Françoise Devisia, *Éducation Économie*, n° 29, décembre 1996.]

Ce qui conduit à reposer le problème de l'insertion des jeunes diplômés dans la double perspective des capacités de développement de l'économie française et des choix individuels.

« La grande interrogation des jeunes sur leur avenir professionnel est de savoir s'il y aura un nombre d'emplois suffisant pour qu'ils aient une chance réelle d'accéder au marché du travail et d'y faire carrière. La réponse dépend du taux d'expansion de l'économie française, donc de sa place dans le monde, comme la politique sociale qui sera mise en œuvre dans notre pays. Mais elle dépend aussi, à l'échelon individuel, de la capacité de chacun à s'adapter aux besoins nouveaux d'emploi de la société, à participer au mouvement d'innovation, qui en est le moteur, en suivant l'évolution des technologies dans son propre domaine de formation, en recherchant comment faire évoluer son niveau de formation initiale. » [Claude Vimont, *op. cit.*]

Constats et interrogations

Des indicateurs brièvement exposés ici résultent des constats qui vont peser sur le rôle et la place de l'université dans les mécanismes d'insertion dans l'emploi. En effet, rien aujourd'hui ne permet d'infirmier que *le diplôme est facilitateur d'insertion dans l'emploi*, même si les conditions d'insertion s'altèrent du seul fait de la massification des diplômés de l'enseignement supérieur qui se traduit durablement :

- par l'allongement du temps et du parcours d'accès au premier emploi stable,
- par un processus de déqualification qui, par son importance, rend obsolètes les schémas sur lesquels repose pour partie la négociation sociale,
- par l'exclusion durable, pour ne pas dire définitive des non-diplômés qui, même si leur nombre diminue, cumulent l'ensemble des handicaps.

Face à ces constats, trois questions apparaissent centrales :

- *Le choix et l'information des jeunes diplômés* : question récurrente qui a conduit beaucoup d'universités à développer des cellules de conseil et d'orientation mais qui, faute de moyens suffisants et d'une réelle participation de partenaires économiques, sont restées dans des représentations et des approches très conventionnelles de l'activité et de l'emploi.

- *L'émergence d'une autre culture de l'emploi* : le salariat ne peut seul résoudre l'accès à l'emploi des jeunes. Comment inciter les jeunes à valoriser leur capital-éducation par la création de nouvelles activités, de nouvelles richesses? À cet égard, le cas des jeunes docteurs est représentatif de cette faible appétence à l'innovation et à la création de son propre emploi.

Le dispositif nouveaux jeunes, nouveaux emplois, peut être l'opportunité tant attendue pour enclencher des dynamiques en rupture avec des schémas d'insertion devenus obsolètes.

- *La formation tout au long de la vie : utopie ou nécessité?* Le concept de « *long life learning* » proposé dans le dernier livre blanc de l'Union européenne n'est que la reprise du principe d'éducation permanente, fondement de la loi de 1971, principe déjà développé au siècle dernier par les saint-simoniens qui, eux-mêmes, reprenaient des idées déjà développées un siècle avant par Condorcet notamment.

Reconnaître la nécessité d'une éducation tout au long de la vie, c'est :

- aborder autrement la relation diplôme/qualification;
- mettre en place des *mécanismes de reconnaissance des compétences*, des *acquis* tout au long de la période d'activité;

- rentrer dans des dynamiques de mobilité, d'alternance, qui, par leur complexité, remettent en cause aussi bien l'organisation universitaire traditionnelle que les équilibres de la négociation sociale;
- reconnaître à l'université un rôle et une place en rupture avec des pratiques séculaires.

Ce sont là des enjeux importants que n'a pas ignorés U 2000... et que devra encore prendre en compte tout projet de développement universitaire.

UNE RÉFORME DE L'UNIVERSITÉ PAR LES MOYENS

*Bernard Pouyet **

À en croire le Sénat, le schéma U 2000 se résumerait en « une démarche principalement quantitative ¹ ». Cette formule sèche, quelque peu abrupte, assimile U 2000 à une politique d'équipement universitaire, pour ne pas dire à un simple programme immobilier.

Telle n'est pas l'intention pourtant de Lionel Jospin lorsqu'il lance U 2000, lors des assises de la Sorbonne en juin 1990. Le schéma U 2000 est présenté comme un plan national de développement et d'aménagement universitaire, dont le ministre de l'Éducation nationale de l'époque fixe en ces termes l'ambition : constituer « une stratégie globale de développement de notre enseignement supérieur... non point seulement des mètres carrés en plus, des constructions nouvelles, mais une vision d'ensemble de ce que doivent être les universités de l'an 2000 ² ».

Il est indéniable que le schéma U 2000 s'analyse d'abord en chiffres : 1,5 million de mètres de locaux universitaires, 30 000 logements – une augmentation d'un quart par rapport à 1989 –, 50 000 places de restaurants universitaires, une croissance de 42 % par rapport à 1989. Mètres carrés construits mais aussi milliards dépensés : 32 milliards pour la seule période 1990-1995, auxquels se sont ajoutés plus de 10 milliards dans le cadre des contrats de plan en cours.

Ces chiffres renvoient à d'autres chiffres, ceux de l'explosion des effectifs des étudiants. Si, de 1970 à 1990, on assiste à un doublement du nombre d'étudiants qui s'étale sur vingt ans, de 1990 à 1995 le processus s'accélère brutalement puisque, sur une courte période de cinq années, les effectifs sont multipliés par 1,26, passant de 1 700 000 à 2 139 000 étudiants.

La prise en compte de ces chiffres fournit une première explication sur la stratégie de réforme de l'université qu'adoptent Lionel Jospin et son conseiller pour l'enseignement supérieur, Claude Allègre, à leur arrivée au ministère de l'Éducation nationale, en 1988.

À l'époque, pour reprendre le mot d'Alain Touraine, l'université est « à la veille du dépôt de bilan », voire en « coma dépassé ». Mort juridique, ou mort physiologique,

l'université traverse une crise d'autant plus profonde que la cause en est double. L'université est à la fois confrontée à une croissance explosive des effectifs, comparable à celle qu'elle a connue entre 1960 et 1970, et à la nécessité de combler un retard d'équipement accumulé depuis les événements de mai 1968, qui ont marginalisé les universités. Cette mise à l'écart se produit par la faiblesse de l'effort consenti alors par la nation envers son enseignement supérieur : de 1968 à 1987, la France lui consacre 0,5 % par an de son PIB, là où l'effort consenti par les Pays-Bas est de 1,75 %, celui des États-Unis, de 1,17 % et celui du Royaume-Uni, de 1,13 % (année 1982).

À partir de 1978, on ne construit pratiquement plus en France pour l'enseignement supérieur et la recherche : 47 000 mètres carrés sont livrés chaque année alors qu'entre 1990 et 1995, ce sont de 420 000 mètres carrés à 550 000 nouveaux, par an, qui seront affectés aux universités.

Si la crise de l'université est une crise morale, de confiance dans l'institution, elle se manifeste d'abord extérieurement, par le délabrement physique des locaux, que les grands médias répercutent auprès de l'opinion. L'image que donne l'université d'elle-même est celle d'amphithéâtres bondés, de cours sous chapiteaux, de bibliothèques fermées, de files d'attentes de nuit pour les inscriptions... En un mot, les universités apparaissent incapables d'accueillir les étudiants, de les héberger et de leur offrir des conditions matérielles décentes d'études. On conçoit dès lors que le gouvernement se soit d'abord préoccupé de répondre aux besoins les plus pressants et d'établir avant même le schéma U 2000 des plans d'urgence permettant la création de mètres carrés dits légers, qui d'ailleurs ne furent pas dépourvus de qualités.

Pour autant, la profondeur de la crise universitaire supposait des mesures de sortie de crise d'une tout autre ampleur.

Deux voies s'ouvraient alors au Gouvernement : la voie traditionnelle de la réforme par la loi, celle plus pragmatique de la réforme par les moyens.

Tout ministre de l'Éducation nationale est tenté d'attacher son nom à une loi, ou du moins à un ensemble de textes, même réglementaires, proposant une réforme globale de l'université. Au cours des dernières décennies, l'exercice s'est souvent révélé périlleux, provoquant des manifestations étudiantes radicales, exigeant sans nuance le retrait du texte envisagé : projet de loi Devaquet de 1986, par exemple, ou encore, en 1995, mouvements étudiants contre le projet de CIP et le rapport Laurent... Quant aux textes votés, comme la loi Edgar Faure du 7 novembre 1968, ils sont aussitôt contestés par une part importante de la communauté universitaire, qui arrive parfois même à faire échec partiellement à leur application (loi A. Savary du 26 janvier 1984).

Pas plus « qu'on ne change la société par décret », on ne transforme l'université par la loi. Le mode de réforme par le sommet déplace les problèmes universitaires, soit sur des questions essentielles, mais à trop forte valeur symbolique pour être résolus de manière uniforme comme la sélection ou les droits d'inscription, soit sur des questions qui passionnent les universitaires mais qui sont d'un intérêt finalement secondaire, comme celles de la structuration et du gouvernement des universités.

À la réforme d'ensemble à travers un grand texte, Lionel Jospin et Claude Allègre vont préférer, avec U 2000, celle de la réforme par les moyens. Au plan tactique, ce choix se révélera opportun, leur assurant une paix étudiante, qui durera jusqu'en 1992.

Il est significatif d'observer que c'est un texte d'ensemble, la réforme des premiers cycles, qui provoquera les premières manifestations étudiantes et peut-être le remplacement de Lionel Jospin par Jack Lang, dans le gouvernement de Pierre Bérégovoy... En termes de stratégie, il reste à apprécier si le schéma U 2000 aura bien constitué un plan d'ensemble de réforme de l'université. Répondre à cette question suppose d'appréhender ce plan dans le contexte général de la politique universitaire en œuvre à partir de 1988 : augmentation substantielle et continue des budgets de l'enseignement supérieur et de la recherche, création de postes d'enseignants, politique de contractualisation et d'autonomisation des établissements... Pourtant, même considéré dans son noyau dur – une politique d'investissements de grande ampleur –, le schéma U 2000 ne s'évalue pas seulement en mètres cubes de béton coulés ou en milliards dépensés, c'est une contribution essentielle à la réforme de l'université, au moins en trois domaines :

- la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur,
- l'amélioration des conditions de réussite des étudiants,
- l'organisation et l'ouverture de l'université.

La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur

Le schéma U 2000 se présente d'abord comme une réponse à la massification de l'enseignement supérieur. En quinze ans, de 1980 à 1995, nous sommes passés d'une France d'un peu plus d'un million d'étudiants à une France de deux millions d'étudiants. Sans le plan U 2000, le pays n'aurait tout simplement pas pu faire face à l'accueil des nouveaux bacheliers et a peut-être évité une crise grave, dans une société qui peine à réaliser l'insertion professionnelle des jeunes...

Si l'accueil des étudiants s'est fait prioritairement dans les villes de tradition universitaire, U 2000 a renforcé un mouvement déjà amorcé de diffusion de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire, que caractérise la présence d'implantations universitaires dans 150 villes dont 125 hors de la région parisienne.

La densification du territoire en équipements universitaires a été conçue dès la circulaire du ministre de l'Éducation nationale de mars 1990, annonçant U 2000 comme une occasion de démocratisation de l'accès à l'université et comme une contribution de l'enseignement supérieur à l'aménagement du territoire, notamment à travers deux orientations : le rééquilibrage au profit du Nord et de l'Ouest, une mise en ordre du développement anarchique des délocalisations en villes moyennes.

La création d'universités nouvelles dans le Nord et l'Ouest de la France – universités du Littoral, de l'Artois, de La Rochelle – était amplement justifiée par le retard de ces régions de tradition rurale, minière et d'industrie lourde, en matière d'accès à l'enseignement supérieur. Il était anormal, par exemple, qu'un département de 1 450 000 habitants comme le Pas-de-Calais, deux fois plus peuplé que le Limousin, soit dépourvu d'université avant la création de celle de l'Artois, mettant en réseau les villes d'Arras, Béthune, Lens et, dans le département du Nord, Douai.

Aujourd'hui, cette université et celle du Littoral comptent, avec les universités de la périphérie parisienne, la plus forte proportion d'étudiants boursiers. Cette donnée met

en évidence que les nouvelles terres de mission universitaires sont aussi celles de l'élargissement de la base sociale du recrutement.

Toutes les villes moyennes n'ont pourtant pas été dotées d'universités de plein exercice, ne serait-ce qu'à raison de leur taille, souvent plus proche de 20 000 que de 100 000 habitants. À leur égard, le programme U 2000 a essayé d'apporter des éléments de cohérence à un développement universitaire déjà engagé, souvent de manière anarchique.

D'une part, « il a confirmé les IUT comme l'équipement universitaire par excellence des villes moyennes ³ ». Aujourd'hui 89 IUT accueillent 89 000 étudiants qui sont disséminés dans des villes possédant un établissement de plein exercice, voire un ou deux départements d'IUT. Ils participent activement le plus souvent au développement économique local, grâce à la capacité d'intégration des équipes pédagogiques et à leur esprit d'initiative en matière d'éducation permanente, de recherche appliquée, de transfert de technologies.

D'autre part, à l'égard des délocalisations, U 2000 s'est préoccupé, plus difficilement il est vrai, de préciser les normes devant présider à leur reconnaissance : définition d'un seuil d'au moins un millier d'étudiants, existence d'une palette de DEUG diversifiée, limitation des cursus aux premiers cycles, etc.

À travers le rééquilibrage sur le Nord et l'Ouest du territoire et les implantations en villes moyennes, U 2000 a contribué à faire des universités un instrument de l'aménagement du territoire, compris dans sa dimension contemporaine de facteur de cohésion sociale. En diffusant la présence universitaire, il a conduit à une forme de banalisation de l'enseignement supérieur, considéré désormais comme un service public de proximité. L'idéologie du libre accès à l'enseignement supérieur, caractérisée par le refus de toute sélection, récuse la discrimination spatiale après avoir rejeté la discrimination sociale, ou considère la première comme constitutive de la seconde.

L'extension de l'université sur le territoire présente à l'évidence des aspects bénéfiques. Ainsi, les études en villes moyennes se font à moindre coût psychologique – absence d'isolement, proximité des familles – et à moindre coût financier. Les résultats peuvent s'en ressentir et sont souvent, par exemple, meilleurs dans une antenne de premier cycle de droit que dans la faculté mère.

Mais la démocratisation de l'enseignement supérieur doit s'apprécier dans un contexte global. Déjà caractérisé par la dualité entre grandes écoles et universités, l'enseignement supérieur français ne s'oriente-t-il pas aujourd'hui, du fait notamment de son atomisation sur le territoire, vers un système d'« universités à deux vitesses » ? Vers une hiérarchisation des universités et des territoires, puisqu'aussi bien les premières qualifient les seconds ?

Il existe un rapport de un à onze entre la plus petite des universités et la plus importante mais, plus que la taille, c'est l'ancienneté des universités qui les discrimine. Ainsi, les récents mouvements étudiants de 1994 contre le CIP, ou les grèves de novembre-décembre 1995, ont révélé le formidable écart de richesses qui existent entre les établissements. Ce n'est pas un hasard si les manifestations se sont développées avec force dans les villes moyennes, sièges d'universités récentes, ces universités « oubliées ⁴ », selon l'expression de F. Bayrou, ou encore dans les universités « prématurées » qui,

comme celle de La Rochelle – mais que dire de celle de Bretagne-sud? – présentent les plus faibles taux d'encadrement et de dotation, sans évoquer la question capitale de leur relation à la recherche.

Ces universités n'ont pas toutes été créées par le schéma U 2000, mais que sont vingt ou trente années pour affirmer l'existence d'une université? *A fortiori*, les créations les plus récentes du programme U 2000 risquent durablement de n'offrir qu'un service public universitaire minimum. Que dire alors des antennes délocalisées?

On connaît les discriminations qui s'établissent entre les filières d'un même établissement, il faut mesurer aussi celles qui différencient les diplômés selon les établissements les ayant délivrés. Malgré le fétichisme que cultivent les organisations étudiantes à l'égard des diplômes nationaux, s'établit déjà une « hiérarchie sociale » distinguant les diplômés selon les villes où ils ont conduit leur formation. Est-ce que la véritable démocratisation de l'enseignement supérieur n'est pas celle qui, au moins au-delà des premiers cycles, encourage les étudiants à la mobilité et à l'ouverture d'esprit qu'elle provoque plutôt que celle qui fixe sur un cursus complet des étudiants dans une petite université, voire dans une antenne délocalisée?

Le schéma U 2000 a ouvert des pistes intéressantes dont on peut regretter qu'elles n'aient pas été davantage exploitées. Ainsi, à la transformation trop rapide d'antennes en universités de plein exercice, on peut préférer celle préconisée par le Comité international d'aménagement du territoire du 4 octobre 1991, des pôles de développement universitaires (PDU). Proposée à Valence, Belfort-Montbéliard, Lorient-Vannes, la formule donne du temps au temps pour construire une université, puisque les PDU pratiquant une gestion unique et structurée pourront, en fonction du développement qu'ils prendront, conclure à l'émergence d'une université. C'est une formule exigeante pour les collectivités locales, qui ne se précipitent pas pour obtenir un statut d'universités de plein exercice, c'est-à-dire une reconnaissance juridique, souvent trompeuse parce que ne dégageant pas les moyens d'un réel développement. Valence et Belfort-Montbéliard se sont gardées de ce piège auquel ont pourtant succombé Lorient et Vannes, avec la création de l'université de Bretagne-sud, par décret du 7 février 1995. Mais c'est aussi une formule qui crée des devoirs aux universités mères, qui ne doivent pas se contenter de se « délocaliser », mais qui doivent chercher à « rayonner » en villes moyennes. Il leur appartient de considérer ces dernières comme des sites à part entière de leurs universités, où localiser par exemple des formations ou des activités de recherche adaptées à leur environnement économique spécifique, justifiant une implantation plus appropriée dans ces villes moyennes qu'au siège de l'université mère ⁵. C'est une forme d'université en réseaux qui peut ainsi se construire par le rayonnement d'universités mères en villes moyennes.

L'idée d'universités en réseaux est d'ailleurs féconde et peut s'exprimer à travers le concept de « l'université répartie » sur plusieurs villes moyennes, partageant une université commune. C'est le choix qui a présidé à la création des universités du Littoral, d'Artois et, plus laborieusement, de Bretagne-sud. Plusieurs villes moyennes unissent leurs forces et organisent leur complémentarité pour construire ensemble une université à dimension viable ⁶.

Plutôt que de prolonger ces expérimentations, la loi sur l'aménagement du territoire a préféré privilégier la formule de l'université thématique, organisant une université

en ville moyenne autour d'une spécialité propre au site. Envisagée à Nîmes, la formule a fait l'objet d'une création à Agen, par décret du 25 février 1997, créant une université autour du thème de l'aménagement du territoire. À la rentrée de 1997, elle comptait quarante-huit étudiants et le ministre de l'Éducation nationale a annoncé qu'elle devrait être supprimée dans deux ans. C'est dire l'insuccès d'une formule qui, par définition, se situait à l'opposé de l'objectif de démocratisation...

L'amélioration des conditions de réussite des étudiants

La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur n'a de sens que si elle inscrit l'étudiant dans « un parcours de réussite », selon l'expression chère à Lionel Jospin à son action.

Dès 1982, dans un rapport rendu au ministre de l'Éducation nationale sur « les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants », Claude Domenach affirmait avec force qu'« améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants revêt une importance considérable, car les raisons de l'échec ou du succès des étudiants tiennent autant aux conditions de vie et de travail qu'à l'enseignement lui-même ⁷ ». Ce constat d'évidence ne s'est imposé pourtant que très progressivement. Il a fallu attendre les assises régionales de l'enseignement supérieur, qui préparent les assises de la Sorbonne de juin 1990, pour qu'une prise de conscience s'opère. La plupart des rapports de synthèse – pas la totalité pourtant – insiste sur la question des conditions de vie d'abord perçues comme un élément de l'attractivité d'un site universitaire – par exemple, pour l'accueil des étudiants étrangers –, puis plus généralement comme un facteur de réussite de tous les étudiants.

Par ses objectifs, par sa nature, par son mode de réalisation, le plan U 2000 fonde une nouvelle démarche face à la question de l'échec universitaire, et plus généralement de la formation, qui ne s'exprime pas d'abord et uniquement en termes pédagogiques. Un étudiant étudie et doit donc avoir accès aux amphithéâtres, s'asseoir en bibliothèque; un étudiant se nourrit, se loge, exerce, ou doit exercer, une activité sportive, culturelle ou associative, doit entretenir sa santé...

Dès lors que les caractéristiques socioprofessionnelles de la population étudiante évoluent à travers la massification de l'enseignement supérieur, c'est à la nation que revient la prise en charge de l'encadrement matériel et intellectuel des étudiants, que les familles pouvaient autrefois assumer dans le cadre de l'université élitiste du petit nombre.

Aux considérations sociales s'ajoutent la vivacité de la concurrence sur le marché de l'emploi et la nécessité pour les étudiants de soigner leur « curriculum vitæ marginal ». Les employeurs, en effet, sont sensibles, au-delà du diplôme obtenu, aux compléments de formation dont peuvent faire état les étudiants : la pratique d'une activité sportive ou culturelle, un engagement associatif, autant d'initiatives qui révèlent une personnalité, un sens de l'effort, de la responsabilité, du collectif.

La nature du schéma U 2000 est parfaitement adaptée à cette volonté de saisir l'étudiant dans sa globalité car, par définition, c'est un programme d'équipements, d'investissements. Certes, les besoins à satisfaire ne se réduisent pas à un effort de

construction. Ainsi, U 2000 n'a pas réglé des questions difficiles comme celle des ressources des étudiants à qui François Bayrou avait promis une « allocation sociale d'étude unifiée » et qui attendent le « plan social » annoncé par Claude Allègre. De même, les constructions s'inscrivent nécessairement dans un effort budgétaire d'ensemble qui se traduit notamment par l'octroi de moyens de fonctionnement et la création de postes de personnels.

Néanmoins, les besoins d'étude et de vie des étudiants supposent une matérialisation à travers des locaux d'enseignement, de recherche, d'hébergement, de restauration, mais aussi des bibliothèques ou encore des équipements sportifs. Or, dès sa définition initiale, le plan U 2000 a fait prévaloir l'idée qu'il devait comporter évidemment, et en premier lieu, des locaux pédagogiques destinés à faire face à l'afflux des étudiants, il devait aussi programmer des équipements, dits d'accompagnement de la vie étudiante.

Ce faisant, les instructions ministérielles relatives à U 2000 ont valorisé des équipements que les responsables universitaires, y compris du côté des CROUS, avaient cessé de concevoir, accordant, sous la pression démographique, la priorité absolue aux locaux universitaires *stricto sensu*.

Le mode de réalisation d'U 2000 a renforcé encore le caractère global du projet et la volonté d'une appréhension totalisante de l'étudiant, notamment par l'association des collectivités locales à la démarche. Non seulement leur concours a permis à l'État de faire supporter aux collectivités locales la moitié du financement du schéma proprement dit, et de son prolongement dans les contrats du XI^e plan, mais encore il a permis de solliciter les collectivités locales dans ce qu'elles maîtrisent le mieux : l'acte de construire.

Faut-il rappeler ici qu'au lancement d'U 2000, les universités sont dépourvues de services d'urbanisme ou d'aménagement – ce qui reste encore largement vrai aujourd'hui – et que les services constructeurs des rectorats, autour des ingénieurs rectoraux de l'équipement (IRE), apparaissent bien isolés et démunis face à l'ampleur des chantiers à réaliser ?

Les collectivités locales, indépendamment des raisons économiques ou politiques qui vont motiver leur intérêt, peuvent se réclamer d'une expérience d'aménageur du type de celles qu'elles conduisent, par exemple, pour agir sur l'environnement des entreprises, favorisant leur venue ou tout simplement améliorant leur développement. Le choix était simple pour les villes moyennes désireuses d'implanter des activités nouvelles de plus en plus rares en un temps de crise économique, mais il l'était aussi pour les grandes villes qui ne pouvaient pas ne pas inclure la croissance universitaire dans leur propre développement et dans leurs programmes d'aménagement urbain. En devenant parties prenantes au schéma U 2000, les collectivités locales lui conféraient une dimension nouvelle.

Au contact des élus et de leurs services, les universitaires élus apprennent à construire mieux et à construire plus beau. Le bilan architectural d'U 2000, même s'il n'exprime pas une singularité particulière des constructions universitaires, les inscrit dans les courants dominants de l'architecture contemporaine. Que les plus grands architectes français et étrangers aient conçu des « schémas d'aménagement des sites universitaires », ou aient attaché leur nom à des réalisations d'envergure,

constitue l'un des acquis les plus notables du schéma U 2000. En confiant aux départements et aux régions la compétence d'édification des lycées et collèges, les lois de décentralisation avaient provoqué une considérable amélioration de la qualité des constructions scolaires. Les lycéens accédant à l'université n'auraient pas compris que cette dernière ne les accueille pas dans des équipements au moins équivalents à ceux du secondaire. La fonctionnalité des lieux, la sensibilité aux détails, le jeu des couleurs et des volumes, la beauté et l'esthétique des lieux sont perçus par les étudiants comme une marque d'attention à leur égard. Non seulement ceux-ci s'approprient les nouveaux locaux, mais ils semblent pour l'heure les respecter ; les dégradations sont exceptionnelles alors qu'elles semblaient autorisées ou encouragées par la vétusté des bâtiments universitaires d'hier. À travers U 2000, se vérifie l'idée que le premier des actes pédagogiques réside dans la considération portée à la dignité des étudiants.

L'ouverture de l'université et les transformations de son organisation

Le schéma U 2000 réalise une inscription de l'université dans la cité, qui est très certainement un effet du partenariat avec les collectivités locales, et qui constitue une forme de manifestation physique de l'ouverture des établissements sur leur environnement.

Le campus à la française, conçu dans les années soixante, réparti à la périphérie des villes, est l'expression d'un fonctionnalisme qui a contribué à un isolement des universités que les événements de 1968 ont transformé en une mise au ban de la société. Éloignés, coupés des villes, les campus français, « quelques bâtiments dans des champs de betteraves », pour reprendre l'expression de Pierre Merlin ⁸, ne sont qu'une pâle réplique d'un modèle anglo-saxon importé, mais inachevé.

Dès la mission confiée en 1989 par le ministre de l'Éducation nationale aux architectes François Guy et Michel Cantal-Dupart, les campus sont dénoncés comme constituant des « lotissements universitaires » beaucoup plus que comme des espaces multifonctionnels nécessaires à leurs utilisateurs. « Les schémas directeurs d'urbanisme universitaire » dessinés aux débuts des années quatre-vingt-dix se préoccupent tous de l'articulation des campus avec l'agglomération voisine ou des communes proches. Parfois, comme à Grenoble, à travers l'ouverture d'une ligne de tramway desservant le campus, la liaison avec la ville recevra une concrétisation, mais l'idée de recomposer l'espace des domaines universitaires pour en faire de véritables « quartiers de villes » reste encore de l'ordre du projet.

Ici ou là, des initiatives ont été prises pour faire rentrer la ville et la vie sur les campus : des commerces se sont ouverts, des activités culturelles proposent une animation des domaines universitaires. Pourtant, il reste beaucoup à entreprendre. U 2000 a permis de construire, il convient maintenant d'aménager. Toute une réflexion sur l'espace public universitaire est à généraliser, prenant en compte les circulations, les stationnements, les espaces verts, le mobilier urbain, le 1 % culturel, mais aussi les aspects fonciers, la gestion des domaines, les questions de sécurité... En 1995, un groupe de travail a été créé au sein du ministère de l'Enseignement supérieur sur « l'espace public des

sites universitaires⁹ ; ses premières conclusions jettent les bases d'une véritable politique d'aménagement des campus, qui reste, pour l'essentiel, encore à conduire.

Le programme U 2000 s'est aussi attaché à favoriser un retour de l'université dans la ville qui a souvent été entendu par des élus locaux comme une sorte de « retour sur investissement », une compensation à l'effort financier consenti à l'égard de l'enseignement supérieur. L'époque n'est plus aux grands projets urbains, mais plutôt à une reconstruction de la ville sur elle-même. Or, dans ce contexte, les équipements universitaires sont venus opportunément pour aider les villes à dynamiser les centres urbains, requalifier les périphéries, reconvertir les friches industrielles (les Manufactures des tabacs à Lyon et Toulouse), portuaires (Dunkerque, Béziers...), militaires (Albi, Évreux, Belfort...).

Dans l'ensemble, ces opérations sont des réussites. Certains conflits n'ont pu être surmontés, comme par exemple le refus de la faculté de droit de Montpellier d'intégrer le site Richter. Parfois on a demandé à l'université plus qu'elle ne pouvait donner en orientant par exemple sa localisation dans les quartiers en difficulté. Mais U 2000 a rendu les universités citoyennes, leur a redonné dans le tissu urbain la place qui leur avait été dévolue dans les palais de l'université construits à la fin du siècle dernier. La présence des étudiants dans la ville est enfin un facteur d'animation commerciale et culturelle.

Plus qu'un symbole, la réconciliation de la ville et de l'université – à travers la transformation des campus ou la présence universitaire en ville – constitue une formidable incitation à l'ouverture des établissements sur leur environnement. La présence physique de l'université dans la ville, la pénétration des campus par des activités autres qu'universitaires – les activités invitées sur le campus de Grenoble – ou leur évolution vers la formule des technopoles ou parcs d'activités (Sophia-Antipolis, Tours, Metz, Poitiers, Brest...) sont autant d'occasions de développer l'éducation permanente, la valorisation de la recherche, la diffusion de la culture, les transferts de technologie vers les PME, PMI...

L'université sera d'autant plus sollicitée qu'elle est désormais visible dans la ville, repérable, et qu'U 2000 a induit un portage partagé du développement universitaire entre les services administratifs, les entreprises – encore insuffisamment certes –, les élus locaux et la communauté universitaire. Cette dernière enfin ne pouvait pas ne pas être ébranlée par l'ensemble des transformations provoquées par la profondeur des mutations en cours. L'organisation même de l'université se trouve en effet remise en cause par la conduite d'U 2000.

L'autorité des équipes dirigeantes, et notamment des présidents d'universités, est renforcée car la complexité des dossiers et la diversité des partenaires exigent une unité de direction. Les élus locaux, mais aussi les architectes, les entrepreneurs, font comprendre aux universitaires qu'ils ont du mal à se diriger au sein des universités et qu'ils ont besoin d'un interlocuteur unique. L'autorité des présidents sortira grandie de la conduite d'U 2000 même si leur leadership est parfois contesté par les recteurs, eux-mêmes concurrencés par les préfets... Sur les sites multiuniversitaires, un programme de l'envergure d'U 2000 oblige les universités à dépasser leurs rivalités, à se rapprocher au sein de conférences académiques des présidents d'universités, voire, comme en

Rhône-Alpes, au sein de conférences régionales. La politique des pôles européens, dont on peut regretter qu'elle ait été mise en sommeil après 1995, résulte elle-même du programme U 2000 qui va en ce sens en invitant quelques sites « d'excellence », à rayonnement interministériel, à rapprocher leurs universités, à les fédérer sans les confondre.

U 2000, rencontrant la politique contractuelle initiée par la Direction de la programmation et du développement universitaire (DPDU), a véritablement légitimé les équipes dirigeantes des universités, non seulement à l'extérieur mais à l'intérieur même des établissements qui restent trop souvent des « anarchies organisées ¹⁰ » où règnent barons et tyranneaux d'UFR et de laboratoires... Au-delà des universitaires *stricto sensu*, les chefs d'établissements, maîtres des moyens budgétaires et de la programmation immobilière, se saisissent progressivement de dossiers qui leur ont longtemps échappé : celui des bibliothèques universitaires jalousement conservé par les directeurs de SICD (Services interuniversitaires de coopération documentaire) – agissant avec la protection du ministre – ou encore celui des œuvres universitaires confisquées par les directeurs de CROUS (Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires), forts de la bénédiction du CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et scolaires).

En définitive, à travers l'autorité des présidents d'universités, c'est l'autonomie même des établissements qui se trouve confortée. Quelle que soit l'importance de l'implication des collectivités locales dans le schéma U 2000, l'enseignement supérieur reste en France, toutes dépenses confondues, très majoritairement une affaire d'État. Pourtant, U 2000 a ouvert une marge d'action aux établissements en les sortant du face à face avec leur ministre de tutelle.

La relation aux collectivités locales, aux communes, aux départements, mais surtout aux régions, mais aussi aux entreprises et à l'Europe, oblige les universités à se doter de projets. La politique contractuelle, là encore se conjuguant avec celle d'U 2000, a conduit les universités à s'inscrire dans une démarche de projet, condition préalable à toute autonomie.

À rencontrer leur environnement, les universités ne doivent pas pour autant renoncer à leurs responsabilités propres et il leur appartient de savoir déterminer leurs axes de formation ou de recherche, de les fonder sur des critères pédagogiques et scientifiques qui ne sont pas tous également discutables.

À travers U 2000, les universités ont reçu des moyens d'actions nouveaux, tant budgétaires que procéduraux – comme la dévolution de la maîtrise d'ouvrage par la loi du 10 juillet 1989 –, mais il n'est pas certain qu'elles aient eu tous les moyens, notamment techniques et humains, de conduire en réelle autonomie leur politique de développement. À cet égard, U 2000 a agi comme un révélateur des transformations structurelles dont certaines sont entamées, mais d'autres sont à débattre : durée ou renouvellement des mandats des équipes dirigeantes, qualifications et formation des cadres administratifs, création de cellules « constructives », modernisation des outils de gestion et de comptabilité, maîtrise des problèmes fonciers et de domanialité, autorité sur les CROUS...

En qualifiant U 2000 de « coup de bluff et de coup de génie ¹¹ », François Fillon, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de 1993 à 1995, a rendu un singulier hommage à Lionel Jospin. Le coup de bluff a certainement consisté à obtenir des collectivités locales qu'elles financent, pour moitié, un programme de constructions universitaires ne relevant pas de leurs compétences juridiques. Pour autant, elles n'ont pas été trompées par leur partenaire étatique, elles semblent même avoir agi en pleine conscience, faisant monter les enchères et portant finalement leur contribution financière au double de celle primitivement envisagée par le gouvernement... La communauté universitaire a elle aussi été « bluffée » au sens familier de l'expression, c'est-à-dire favorablement étonnée. Par tradition, foncièrement sceptiques et relevant d'un long isolement dans la société, les universitaires ont été surpris d'une aussi soudaine attention des pouvoirs publics à leurs conditions de travail et de vie et, espérons-le, encouragés dans leur action.

Si génie il y a eu, c'est dans les vertus d'un programme qui a provoqué une véritable dynamique de transformations tant dans les conditions d'exercice des missions des universités, que dans leur mode même d'organisation et de gestion.

Tout n'est pas réglé pour autant. Même quantitativement, le schéma U 2000 a comporté des retards et insuffisances. En matière de bibliothèques, par exemple, il n'a que très incomplètement rectifié la situation catastrophique dénoncée en 1989 par le rapport Miquel. Malgré les efforts importants réalisés dans les universités des villes nouvelles de la région parisienne, l'Île-de-France, où les collectivités locales ont mal joué le jeu, n'a pas fait l'objet du même effort d'équipement que le reste du territoire. Autant dire que des chantiers demeurent ouverts pour le futur schéma annoncé par Claude Allègre dit de « l'université du troisième millénaire » (U 3M). Que ce programme existe est en soi un élément décisif. En effet, et c'est peut-être là la principale limite à la réforme de l'université par les moyens, l'entreprise exige un effort pérenne, une volonté politique constante. Du moins le gouvernement aujourd'hui dispose d'une expérience à travers U 2000, qui peut permettre de poursuivre l'effort de rénovation des universités à la lumière des acquis, dont il a été rendu compte ici, mais aussi des manques comme, par exemple, la laborieuse introduction des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) dans l'enseignement supérieur.

Une certaine improvisation a présidé à la mise en place du schéma U 2000 et en excuse les défauts et l'incomplétude. U 3M s'inscrira dans un contexte de moindre pression des effectifs, bénéficiera des leçons d'U 2000 mais aussi du contenu des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui fournissent aujourd'hui une réflexion qui aurait été très utile au moment du lancement d'U 2000 et qu'U 3M serait bien inspiré de prendre en considération...

1 *Réformer la France : les positions de la mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire*, sous la présidence de Jean François-Poncet, rapport du Sénat, n° 343, 13 avril 1994, p. 230.

2 *Université 2000, quelles universités pour demain?*, la Documentation française, 1991, p. 17.

3 A. Frémont, R. Héryn, J. Joly, *Atlas de la France universitaire*, Reclus, la Documentation française, 1992, p. 248.

4 *Le Monde*, 20 décembre 1995.

5 Voir sur les PDU, B. Pouyet, Josée Jeanneret, Louis Maurel, *l'Émergence de l'enseignement supérieur en villes moyennes : le cas des pôles de développement universitaire*, rapport pour l'évaluation du schéma Université 2000, 9 septembre 1996, 168 p.

6 Cf. B. Pouyet : « L'université en réseaux : une réponse à la question du développement de l'enseignement supérieur en villes moyennes », in J.-P. Domergue (dir.), *Territoire et Enseignement supérieur*, t. 2, éditions du CNFPT, 1997, p. 135 sq.

7 Cl. Domenach, *les Conditions de vie et le Contexte de travail des étudiants*, rapport remis au ministre de l'Éducation nationale, édition du ministère de l'Éducation nationale, 1982, p. 1.

8 *Université 2000, quelles universités pour demain?*, op. cit., p. 178.

9 Le groupe de travail créé au sein du Bureau des constructions et de la maintenance a réuni ses conclusions dans un document présenté à la réunion des IRE à Poitiers, 2-23 juin 1995, rapport MEN, 1995, 52 p.

10 Selon l'expression d'E. Friedberg et de Christian Musselin.

11 Allocution prononcée devant la Conférence des présidents d'universités, le 17 juin 1993.

GRENOBLE : UN PROJET D'URBANISME

Gilles Novarina *

Les campus français ont été conçus au début des années soixante sur le modèle des zones industrielles : situés à la périphérie des agglomérations, à proximité des rocade autoroutières, ce sont des espaces monofonctionnels réservés aux activités d'enseignement et de recherche. Seul un petit nombre d'étudiants y est logé et à Grenoble les résidences universitaires sont implantées à la périphérie du campus à proximité de quartiers d'habitat social afin de faciliter les échanges entre étudiants et reste de la population. Cette forme spatiale est le fruit des réflexions menées à l'époque par l'administration de l'Éducation nationale comme à l'intérieur des syndicats étudiants : un consensus existe pour critiquer le modèle anglo-saxon, et plus particulièrement les campus américains qui organisent une communauté universitaire à l'écart de la vie de la cité et favorisent la ségrégation.

Depuis quelque vingt années, la ville fonctionnaliste a fait l'objet de nombreuses critiques et de plus en plus fréquents sont les projets urbains qui se fixent des objectifs de mixité sociale. L'université ne peut rester à l'écart de cette réflexion et à la fin des années quatre-vingt, nombreux sont les acteurs locaux qui réfléchissent à sa place dans la ville. Quelles sont les fonctions de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le développement local ? Quels espaces réservés à d'éventuelles extensions universitaires ? Faut-il proposer des espaces spécialisés du type des campus ? Faut-il au contraire envisager une intégration de l'université dans le tissu urbain ? Mais alors quelle localisation privilégier : le centre-ville ou la périphérie ? Faut-il favoriser une ouverture des bâtiments universitaires sur les quartiers environnants ? Les équipements d'accompagnement (logements, restaurants, équipements culturels et sportifs) doivent-ils être réservés aux seuls étudiants ou accessibles à d'autres usagers ? C'est à ces questions que les présidents des quatre universités grenobloises ¹ cherchent des réponses lorsqu'en 1987, ils passent commande d'une étude préalable à un *schéma directeur d'aménagement universitaire* [C. Dupré, *Projet de schéma directeur d'aménagement*

* Professeur à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, chercheur au Centre de recherche sur l'espace sonore et l'environnement urbain (URA CNRS 1269).

et de développement du domaine universitaire de Saint-Martin-d'Hères et Gières, Conférence des présidents d'université/SADI, 1989] et ce une année avant le lancement du plan U 2000 au niveau national.

On le constate, les universitaires sont ambitieux : ils se positionnent à la manière d'élus locaux et veulent intervenir dans le cadre de la révision du schéma directeur de l'agglomération grenobloise. Certains n'hésitent pas à parler de la nécessité d'un maire pour le campus, établissant ainsi un parallèle entre l'aménagement du domaine universitaire et celui de n'importe quel territoire communal. Et c'est cette même ambition qui pousse, à la fin de l'année 1989, les présidents d'université à organiser, avec le soutien du recteur et de la direction départementale de l'Équipement, un *concours international d'idées pour l'aménagement et le développement du domaine universitaire* et à désigner comme lauréat un architecte britannique.

Pourtant le décalage est grand entre les objectifs de départ – une réorganisation de l'ensemble du campus et la volonté de créer trois ou quatre sites d'essaimage dotés d'une forte identité universitaire – et les réalisations qui se limitent à de simples programmes de construction souvent de qualité mais sans impact sur le tissu urbain qui les environnent. Les raisons de ce décalage sont de notre point de vue à rechercher dans l'organisation adoptée par les acteurs (universitaires, administrations, élus) pour concevoir un projet d'urbanisme universitaire. Nous nous intéresserons ici d'abord aux difficultés d'organisation de la maîtrise d'ouvrage pour mesurer ensuite leur impact sur les formes urbaines produites².

Les acteurs et leurs stratégies

Les projets d'urbanisme universitaire, dans l'agglomération grenobloise, sont conduits par diverses institutions : conférence des présidents d'université, pôle européen, association pour le développement universitaire de l'agglomération grenobloise, communauté de communes et département. Cette organisation complexe s'explique par l'enchevêtrement des responsabilités entre l'administration de l'Éducation nationale, les universités, le préfet et les collectivités locales. Mais cette organisation est aussi représentative de tous les processus d'aménagement dans lesquels intervient un nombre élevé d'acteurs. La négociation et la recherche de l'assentiment doivent être substituées à l'imposition d'objectifs et de programmes préétablis.

L'enseignement supérieur reste de la compétence du ministère de l'Éducation nationale qui, à l'occasion du lancement d'U 2000, ne manque pas de rappeler qu'il est le seul responsable des décisions de localisation de nouvelles filières de formation. Mais dans le même temps, en sollicitant le concours des collectivités locales (régions, départements et communes) au financement des constructions universitaires, le ministère donne à ces dernières un droit de regard sur le développement de ces filières. Les universités sont des établissements publics dotés d'une autonomie de gestion et à ce titre ont la responsabilité de la construction, de l'aménagement et de l'entretien de leurs locaux. Mais elles ne sont pas propriétaires des terrains sur lesquels elles sont implantées et toute intervention sur le domaine public suppose une autorisation préalable de

l'administration de tutelle, en l'occurrence du recteur. Les universités ont néanmoins créé des structures pour assurer la gestion de leurs services communs parmi lesquels les vastes espaces libres que comptent encore de nombreux campus. De plus, la circulaire de mars 1990, qui lance le schéma U 2000, confie aux préfets la responsabilité de la programmation des nouvelles constructions universitaires. Et toute implantation suppose un avis des communes qui, depuis les lois de la décentralisation, sont compétentes en matière d'urbanisme et notamment de réglementation de l'utilisation des sols. L'absence de clarification des rôles empêche la désignation d'un maître d'ouvrage unique de l'aménagement universitaire et implique la mise en place de coordinations et de coopérations, ou de ce que les urbanistes désignent du nom de partenariats. Et cette coordination apparaît d'autant plus nécessaire que les acteurs concernés ont des attentes et des stratégies différentes à l'égard du développement universitaire.

Les enjeux du développement universitaire

Dans l'agglomération grenobloise, comme dans d'autres sites universitaires, un consensus semble se dégager sur la nécessité de renforcer l'insertion de l'université dans la ville. Mais cette apparence de consensus recouvre en fait des stratégies différentes voire contradictoires.

Les élus locaux justifient cette nécessaire insertion par la volonté de promouvoir une mixité sociale en mettant l'accent sur l'effet de requalification que pourrait avoir la population étudiante sur certains quartiers, notamment ceux qui accueillent de l'habitat social. C'est à ce titre qu'ils se battent pour obtenir un essaimage de l'activité universitaire sur quelques sites complémentaires du campus. Ces sites correspondent à des opérations d'urbanisme lancées de longue date par différentes communes de l'agglomération. Mais ce propos des élus n'est à aucun moment appuyé sur des études ou recherches et aucune réflexion n'est engagée sur la pertinence des sites retenus : pourquoi privilégier la banlieue plutôt que le centre-ville? Pourquoi retenir telle ou telle commune? Autant de questions qui à l'heure actuelle restent sans réponse. L'on peut donc formuler l'hypothèse que les motivations des élus sont à rechercher ailleurs. En effet, les constructions prévues au programme U 2000 constituent des équipements structurants pour des projets urbains mis à mal par la crise de l'immobilier de bureaux et un apport financier non négligeable pour des opérations d'aménagement en déséquilibre.

Les présidents d'université sont les garants de l'unité des institutions dont ils assurent la gestion. Ils doivent en permanence faire face à la volonté des UFR et des laboratoires d'accroître leur autonomie, certains n'hésitant pas à revendiquer un retour aux facultés disciplinaires. Ils sont par ailleurs soumis aux demandes des villes moyennes qui souhaitent la création d'antennes universitaires. Tout éclatement géographique des universités tend à accentuer ces tendances centrifuges. Ce souci de renforcer leur unité explique leur volonté de limiter l'accueil d'activités invitées sur le campus de manière à réaffirmer la spécialisation de cet espace. Mais les présidents sont aussi soumis à d'autres attentes : les usagers du campus (étudiants, enseignants et chercheurs) sont

hostiles à sa densification dont ils apprécient les nombreux espaces verts, alors que les collectivités locales menacent de se retirer du financement du schéma U 2000 si l'on ne répond pas à leurs exigences d'un essaimage des activités universitaires dans l'agglomération. Le comportement des présidents rend compte du système de contraintes dans lequel ils se trouvent et s'ils acceptent en fin de compte l'idée d'un essaimage, c'est parce qu'il devient le meilleur moyen de défendre le programme d'investissements universitaires dont la part prépondérante concerne le campus.

Les universitaires sont pour la plupart attachés au campus qui, bien que réalisé à l'initiative de l'administration centrale, répond à leur vœu de voir regrouper sur un même espace sinon la totalité du moins la grande majorité des activités d'enseignement supérieur et de recherche. Ils sont donc hostiles à l'idée de délocalisation. Seuls se sont déclarés favorables au principe de l'essaimage les responsables de petites unités, dotées souvent d'une forte identité basée sur des liens étroits avec les milieux professionnels. Jouer la carte d'une délocalisation apparaît à la fois comme un moyen d'accroître leur autonomie par rapport à leur université de rattachement et de prétendre à une part des investissements du programme U 2000 auxquels ils n'auraient pas droit au regard de critères purement quantitatifs.

Les administrations sont elles aussi traversées par des stratégies contradictoires. La volonté du ministère de l'Éducation nationale d'apparaître comme seul compétent en matière de développement universitaire se heurte à son incapacité à financer l'intégralité du schéma U 2000, ce qui oblige ses représentants au niveau académique à tenir compte des demandes des collectivités locales. La création d'antennes universitaires en ville moyenne conduit par exemple à accentuer la coupure entre premiers cycles d'une part, deuxièmes et troisièmes cycles de l'autre, ce qui va à l'encontre d'un principe maintes fois affirmé au niveau national. Les directions départementales de l'Équipement qui, dans la plupart des villes, se voient confier la conduite des opérations de constructions et d'aménagement, sont bien souvent écartelées entre leur volonté de faire appliquer les objectifs décidés au niveau national et leur souci d'obtenir la maîtrise d'œuvre des travaux y compris lorsque la maîtrise d'ouvrage revient aux collectivités locales. L'on retrouve là la difficulté que rencontre, depuis la décentralisation, l'État à affirmer son unité au niveau local et à mobiliser élus et acteurs privés autour de ses objectifs de politique nationale.

Dans un tel contexte, la construction de tout projet d'urbanisme suppose un rapprochement des points de vue des différents acteurs. La négociation doit permettre à chacun d'entre eux de s'extraire d'un état de repli sur ses intérêts immédiats – ce que Clarence Stone appelle un état de *narrow cognition* [C. Stone, « Urban Regime and the Capacity to Govern : a Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, 1993, vol. 15, n° 1, p. 1 à 28] –, puis de participer à l'élaboration d'une image sinon de la ville à fabriquer du moins du morceau de ville à réaliser. Objectifs d'aménagement et programmes ne sont donc connus qu'à l'issue du processus de négociation et font l'objet d'ajustements pendant la phase de mise en œuvre opérationnelle. L'élaboration de projets implique un dispositif d'action, une organisation.

Quel dispositif d'action ?

Il est devenu habituel d'opposer deux modèles d'action publique : l'un est qualifié de hiérarchique et l'autre de négocié [M. Callon, « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in *l'Élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1 : *les Acteurs du projet architectural et urbain*, Plan Construction et Architecture, 1997, p. 169-174]. Les politiques d'aménagement universitaire constituent une des illustrations du modèle négocié en ce sens qu'aucun des acteurs ne détient une position prééminente qui lui permette d'imposer ses choix et ses objectifs. Mais absence de hiérarchie ne signifie pas pour autant confusion des rôles. Pour être partie prenante de la négociation, chaque acteur doit être en mesure de mobiliser des ressources, que celles-ci soient de nature réglementaire, financière ou intellectuelle, et ce de manière à pouvoir agir de manière autonome. Dans le cas de l'agglomération grenobloise, l'absence de clarification des rôles entre universités, administrations et collectivités locales, est source de concurrences et de conflits et explique en large partie les difficultés à associer les usagers que sont les enseignants et les étudiants.

Les universités sont des établissements publics autonomes. La contractualisation initiée à la fin des années quatre-vingt par le ministère de l'Éducation réaffirme ce principe en desserrant la tutelle de l'administration centrale quant à l'habilitation des formations. Mais les universités ne sont pas propriétaires de leurs locaux ni des terrains qui les entourent. Elles ne peuvent donc les céder et n'ont pas les budgets suffisants pour en assurer l'entretien. Elles sont donc dépendantes du rectorat pour toute décision concernant le foncier et l'immobilier. Or l'administration de l'éducation n'est pas directement impliquée dans les activités d'enseignement et de recherche et n'est donc pas à même d'évaluer les besoins des usagers. Il existe donc des domaines croisés de responsabilités qui font que les universités comme le rectorat doivent agir conjointement. La mise en œuvre du schéma U 2000 aurait pu être l'occasion de renforcer l'autonomie des universités mais celles-ci n'ont pas jugé utile de recruter le personnel technique compétent (architectes, urbanistes) pour exercer les responsabilités nouvelles qui s'offrent à elles. Les présidents d'université se retrouvent dans les situations des maires qui, avant le milieu des années soixante-dix, dépendent des administrations d'État lorsqu'ils ont besoin d'expertises techniques. Or le pouvoir politique, s'il ne s'appuie pas sur une capacité d'expertise autonome, a vite fait de se transformer en pouvoir notabiliaire qui se contente d'influer sur des décisions qui sont prises par d'autres. Et c'est bien dans cette situation que se trouvent les présidents des universités grenobloises lorsqu'après quelques mois d'hésitations, ils décident de confier à la direction départementale de l'Équipement l'aménagement du campus.

Création de structures de concertation

Si les universités rencontrent des difficultés à affirmer leur autonomie, elles ont beaucoup de mal à afficher une unité. L'aménagement du campus suppose une coopération étroite. À Grenoble, le pôle européen aurait pu être un moyen de cette coopération

mais les scientifiques ont œuvré pour limiter son domaine d'action à la recherche. Les universités acceptent de négocier séparément avec les administrations et les collectivités locales. Ces « partenaires » peuvent jouer sur les concurrences entre établissements d'enseignement supérieur pour arriver à leurs fins. La création à l'automne 1990 de l'Association pour le développement universitaire de l'agglomération grenobloise (ADUAG), qui réunit administrations, universités, collectivités locales et organismes techniques, ne permet pas de pallier à ce déficit de coopération. Regroupant un nombre élevé de partenaires, cette association ne s'est dotée ni d'un bureau, ni de moyens en personnel propres, et ne peut devenir une structure opérationnelle. Au contraire, elle se cantonne dans un rôle purement délibératif et fonctionne comme un petit parlement, simple lieu d'échanges et de dialogue. De plus, l'ADUAG est rapidement perçue comme concurrente par le préfet et ses administrations, qui imposent sa transformation en simple comité, s'assurant ainsi le contrôle de l'aménagement du campus.

L'élaboration des projets d'urbanisme suppose d'abord que chacun des acteurs dispose d'une capacité autonome à analyser les problèmes à résoudre et à formuler des propositions d'action. Elle implique aussi que soit mis en place un dispositif qui permette à ces acteurs de rapprocher leurs points de vue et de se sentir partie prenante d'un projet partagé. Ce sont là deux conditions à réunir pour que les actions engagées ne se heurtent pas sinon à l'hostilité du moins à l'indifférence des usagers. Le schéma U 2000 est mis en œuvre dans l'agglomération grenobloise selon une tout autre logique. Les universités ne disposent à aucun moment d'une capacité d'action autonome, alors qu'elles représentent les usagers, et l'absence de clarification des rôles entre acteurs apparaît comme le principal obstacle à une organisation de la maîtrise d'ouvrage. De plus, la volonté d'en arriver rapidement à des solutions opérationnelles s'accompagne de nombreuses réticences à l'égard des études préalables et empêche la lente maturation d'un projet auquel puissent adhérer progressivement les différents acteurs. Dans ces conditions, seuls les acteurs institutionnels sont associés aux négociations et ce au nom de l'efficacité. De plus, les stratégies de ces acteurs comportent de nombreuses arrière-pensées et ce d'autant plus que les enjeux de l'aménagement universitaire n'ont fait l'objet au préalable d'aucune élucidation. Les acteurs sont donc tout naturellement conduits à ruser de manière à obtenir l'avantage et en fin de compte ce sont ceux qui disposent des ressources les plus abondantes au départ qui arrivent à imposer leurs choix. Ainsi, après cinq années de discussions, l'on assiste dans l'agglomération grenobloise à un partage des responsabilités : à la direction départementale de l'Équipement l'aménagement du campus, aux collectivités locales le choix des sites d'essaimage et la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires. Cette situation explique en large partie l'absence de réflexion globale sur la place de l'université dans la ville d'une part, le déshabillage progressif du plan de composition urbaine du campus de l'autre.

Les difficultés de l'urbanisme universitaire

Depuis la création au Moyen Âge des universités, il existe deux modalités de leur insertion dans la ville. À l'origine, à l'image des couvents dont elles reprennent souvent la forme de quadrangle, elles constituent des îlots bâtis qui, implantés en plein centre, sont fermés sur eux-mêmes. Au XIX^e siècle aux États-Unis, plus récemment en Europe, les universités se développent à l'écart de la ville, dans des zones spécialisées : les campus. Les nouvelles constructions peuvent dès lors être ouvertes sur les espaces verts qui les entourent. Le schéma U 2000, en relançant un programme de constructions, amène les acteurs locaux à se positionner face à cette alternative.

- L'université doit-elle être partie intégrante d'un tissu urbain caractérisé par la mixité des fonctions? Dans ce cas, les nouvelles constructions, à l'image des lycées, doivent-elles être disséminées dans différents quartiers ou au contraire trouver une implantation privilégiée en centre-ville? Quels problèmes pose alors l'insertion urbaine de bâtiments fermés sur eux-mêmes? Si le choix de l'intégration de l'université dans la ville est retenu, comment faire évoluer le campus afin que la mixité des activités s'y développe et qu'à terme il devienne un quartier comme les autres?

- L'université doit-elle au contraire disposer d'un espace spécialisé qui lui soit propre? Dans ce cas, comment renforcer l'identité du campus? Comment préserver le plan de composition originel qui envisageait un espace moderne, à l'image des premiers grands ensembles, avec des bâtiments isolés disséminés dans de vastes espaces verts? Quels sont les équipements d'accompagnement (services et commerces de proximité) qui font défaut et quelles sont les conditions de leur fonctionnement dans un territoire qui n'accueille pratiquement pas de population résidente? Où implanter le logement étudiant? Sur le campus, comme aux États-Unis, afin que se développe une véritable communauté éducative? En ville, afin de favoriser une intégration sociale des étudiants?

C'est à cette réflexion qu'il aurait fallu convier l'ensemble des acteurs concernés par le développement universitaire afin que se dessine progressivement une image de la ville qu'ils désirent construire et que soit définie la place que doit y jouer l'université. C'est là la condition d'un projet partagé. Or le débat sur l'aménagement universitaire cherche à éluder cette réflexion préalable. Malgré les recherches accumulées sur le site grenoblois, comme dans d'autres villes universitaires, personne ne juge utile de se positionner par rapport à l'alternative intégration de l'université dans la ville ou affirmation de la spécificité du campus. Aucune réflexion n'est conduite sur le rôle qu'elle peut remplir dans l'animation de la vie urbaine et sur son éventuelle implantation en centre-ville. Ni les présidents d'université, ni les responsables administratifs, ni les élus locaux, pressés qu'ils sont d'en arriver à des réalisations, ne souhaitent s'engager dans un débat qui suppose d'arbitrer entre des intérêts, des attentes et des représentations qui par essence sont contradictoires. La négociation ne peut alors se dérouler que dans le cadre d'un cercle restreint dont sont exclus les usagers.

Cette absence de réflexion globale sur la place de l'université dans la ville a des conséquences sur l'aménagement du campus. Le projet de Peter Ahrens, qui est retenu au début de l'année 1990, suite au concours international d'idées, dessine un axe de centralité sur lequel seraient concentrés les constructions nouvelles et les équipements

qui font défaut au campus. Ce plan est par ailleurs celui qui se préoccupe le moins des liaisons avec le reste de l'agglomération et du traitement des franges du campus afin de favoriser les échanges avec les quartiers voisins de Gières et Saint-Martin-d'Hères. Le campus est à l'origine pensé comme un espace peu dense avec des bâtiments isolés les uns des autres. Toute centralité suppose un minimum de densité. Les constructions prévues au schéma U 2000 ne sont pas suffisantes pour arriver à cette densité, d'où la nécessité d'accueillir des activités économiques et des logements. C'est là une des conditions pour que fonctionne un pôle d'équipements, de commerces et de services, au cœur du campus. Mais un tel choix est contradictoire avec la volonté de maintenir un espace spécifiquement universitaire et de préserver les espaces verts.

Le plan Ahrens, après avoir été dépouillé d'un certain nombre d'équipements de prestige dont le financement n'est pas assuré, fait l'objet d'une traduction réglementaire. L'axe de centralité doit être bordé de nouvelles constructions implantées à l'alignement. Mais le programme est réduit de quatre cent mille à douze mille mètres carrés. Les constructions financées dans le cadre du schéma U 2000 ne permettent donc pas de créer la densité nécessaire au fonctionnement de l'axe et il n'est pas véritablement prévu de financements des espaces publics. Sous l'influence notamment des agents de la direction départementale de l'Équipement, qui se voit confier la mise en œuvre du plan de composition urbaine, les équipements routiers (ronds-points, parcs de stationnement) en viennent à représenter 80 % des travaux contre seulement 17 % pour la création de placettes ou de trottoirs³. Le plan de composition urbaine, fruit du concours international d'idées, est peu à peu réduit à un plan de circulation qui prévoit de réserver le cœur du campus aux piétons, aux cycles et aux transports collectifs. Le schéma U 2000 se transforme en un simple programme de constructions avec quelques services d'accompagnement⁴ et ne permet pas une requalification urbaine du campus. Paradoxalement U 2000, de la même manière que le plan initial de 1963, échoue à doter le campus d'une véritable centralité et à le transformer en véritable quartier. Le campus restera donc pour quelques années encore un parc d'activités spécialisées dans l'enseignement et la recherche et l'objectif affiché de mixité n'est pas atteint.

*

Le schéma U 2000 implique un nombre élevé d'acteurs et sa mise en œuvre suppose un long processus de négociation. Celui-ci s'avère d'autant plus complexe que les acteurs sont confrontés à des questions nouvelles et doivent inventer des solutions appropriées. Mais cette négociation se déroule dans un cadre fermé et quelques grands notables (présidents d'université, responsables d'administrations, maires) monopolisent l'essentiel des décisions. Les usagers ne peuvent donc peser sur des choix qui conditionnent leur vie et leur activité professionnelle. Les acteurs sont en effet guidés par un souci d'efficacité et par la volonté d'en arriver le plus vite possible à des propositions opérationnelles afin de répondre à l'« urgence » de la situation. Il leur faut pour cela réunir des moyens financiers auprès d'un nombre élevé de partenaires et agir dans un contexte institutionnel et réglementaire peu stabilisé. Pour mener à bien leurs actions, ils doivent construire, dans un certain secret, des arrangements et des compromis : qui peut

dire en public que l'essaimage est le prix à payer aux élus locaux pour que ceux-ci acceptent de financer l'aménagement du campus? Qui peut reconnaître que les implantations universitaires ont relativement peu d'impact sur la vie sociale des quartiers? Il y a là autant de questions qui doivent rester sans réponse afin que les négociations ne soient pas définitivement rompues. Ce type de contexte d'action peut être rapproché de ce que Clarence Stone appelle les « *régimes de développement* » dans lesquels une coalition d'acteurs (publics et privés) mobilisent les ressources à leur disposition afin de contribuer à des projets d'aménagement favorisant la croissance urbaine. Les acteurs appelés à participer au processus de décision sont peu nombreux et les négociations se déroulent dans un cadre feutré : situation que Clarence Stone résume par la phrase suivante : « *A set of actors must move in concert, but the number is small* » [C. Stone, cité, p. 19]. Cette organisation de la décision n'est pas sans conséquence sur le contenu des projets : quand elles existent, les réflexions globales ne suscitent aucune adhésion de la part des acteurs et notamment des usagers, elles peuvent faire l'objet de remises en cause successives sans que personne ne trouve à y redire. Les acteurs ont donc tout naturellement tendance à se replier sur des stratégies construites autour de leurs intérêts immédiats ce qui les amène à privilégier des actions sectorielles et immédiates (construction plutôt qu'urbanisme, équipement routier plutôt qu'aménagement des espaces publics, fourniture de services plutôt qu'animation).

D'autres dispositifs d'action sont possibles et d'autres modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage sont expérimentées par les collectivités locales. La construction d'un projet d'urbanisme partagé suppose que les acteurs se mettent d'accord sur une analyse de la situation dans laquelle ils se trouvent, qu'ils identifient les questions à traiter en priorité et qu'ils mettent au point des programmes d'action. La négociation est d'autant plus ouverte que les objectifs d'aménagement ne sont pas définis *a priori* dans le cadre de cercles restreints. Au départ, l'on se met d'accord sur un processus de travail et ce n'est qu'à son terme que les programmes et les projets sont connus. La formalisation progressive des priorités passe par la constitution de groupes au sein desquels les acteurs confrontent leurs points de vue et s'approprient un projet. L'interaction favorise l'apprentissage et conduit les acteurs à sortir d'un état de « *narrow cognition* ». La construction d'une représentation commune de la ville sur laquelle doit porter l'intervention permet de dégager un consensus et garantit une certaine pérennité des objectifs. L'on n'est plus alors dans le registre des *régimes de développement* mais de ce que G. Stoker et K. Mosberger appellent les *régimes symboliques* [G. Stoker, K. Mossberger, « Urban Regime Theory in Comparative Perspective », in *Environment and Planning C : Government and Policy*, 1994, vol. 12, n° 2]. Ces régimes essaient de conjuguer action publique et investissements privés de manière à atteindre des objectifs de préservation du cadre de vie et de qualité des formes urbaines. Il s'agit le plus souvent d'infléchir des actions de développement de manière à garantir une meilleure prise en compte de l'environnement. Les modalités de gouvernement supposent une régulation complexe basée à la fois sur une coopération entre décideurs publics et privés et la recherche de l'adhésion de la population (développement de la communication, recours au référendum local). La production de l'assentiment passe par l'élaboration d'objectifs et de projets partagés entre les élites

locales, les associations et les groupes d'habitants. Ces régimes symboliques s'appuient sur la construction d'une image globale de la ville pour favoriser un processus de changement social.

1 Les quatre universités grenobloises sont respectivement l'université scientifique, l'université de sciences sociales, l'université de langues et lettres et l'Institut national polytechnique qui réunit les principales écoles d'ingénieurs.

2 Cette contribution reprend une partie des conclusions de deux recherches menées successivement pour le Plan urbain et la DATAR. G. Novarina, *Territoires d'université et Quartiers de ville*, CIVIL-Plan urbain, 1994, et *Organisation de la maîtrise d'ouvrage et Production des formes urbaines. L'aménagement universitaire à Grenoble*, IUG-DATAR, 1997.

3 Les travaux d'équipement et l'aménagement des espaces publics sont financés par un prélèvement sur le coût global des nouvelles constructions. Pour la période 1994-1998, le montant global de ces travaux s'élève à 64 656 000 francs (source : DDE de l'Isère).

4 Un petit centre de quartier, géré par une filiale immobilière de la MNEF, a été installé à proximité des nouveaux bâtiments et accueille pour l'essentiel des services spécialisés (agences des mutuelles étudiantes, reprographie, librairie universitaire, cafétéria).

ALSACE : UN PARTENARIAT POUR CONSTRUIRE L'AVENIR

*Maryse Demissy et Michel Mathien **

En juillet 1992, était signée la convention entre l'État et les collectivités locales pour le volet alsacien du plan U 2000, soit deux ans après la décision du Conseil des ministres de mettre en œuvre le « schéma de développement des enseignements supérieurs ».

Ce laps de temps a été nécessaire pour mener, en Alsace, la concertation entre les partenaires locaux et ajuster les projets universitaires de constructions neuves ou de restructurations. Se plaçant dans la suite d'un processus engagé bien avant cette convention, U 2000 reprend, dans leurs grandes lignes, plusieurs projets en gestation depuis la fin des années quatre-vingt.

Ce « schéma » est apparu comme la cristallisation de tendances convergentes qui ont modifié, de manière assez considérable, l'environnement de l'université dans la capitale alsacienne.

Sans changer les compétences dans le domaine de l'enseignement supérieur qui demeurent à l'État, les lois de décentralisation ont confié aux collectivités territoriales la charge des infrastructures dans l'enseignement primaire et secondaire (aux communes pour les écoles maternelles et élémentaires, aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées). Cette nouvelle répartition des responsabilités dans l'enseignement a nécessité des adaptations, notamment dans les modes de relation et les méthodes de travail entre les institutions. D'une manière générale, la négociation est devenue pratique courante entre les collectivités et l'État, notamment dans le cadre des « contrats de plan ». Cependant, de nouveaux besoins en investissements ont poussé l'État à décliner ces méthodes auprès d'autres acteurs, y compris dans son propre champ de compétences. Pour les universités, U 2000 a été le point d'orgue de cette nouvelle logique de discussion au niveau local, logique doublée par les « contrats quadriennaux » qui, eux, ont nécessité des accords au niveau national.

* Association de prospective rhénane. Cet article prolonge la réflexion menée dans le rapport final que l'Association de prospective rhénane a remis à la DATAR en mars 1996 et intitulé *Université 2000 : le site strasbourgeois*.

En moins d'une décennie, le milieu universitaire a ainsi dû modifier considérablement son système de fonctionnement et son équilibre interne. Outre la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur (dite loi Savary) et la contractualisation systématique des moyens pédagogiques et de recherche dans les « contrats quadriennaux » établis entre chaque établissement et le ministère en charge de l'enseignement supérieur, les « contrats de plan État-régions » ont, eux aussi, progressivement pris en compte les besoins des universités. Les collectivités se sont impliquées dans de tels projets ¹. U 2000 a relayé ces « contrats de plan ». Il a ainsi encore renforcé les liens entre les acteurs de terrain concernés (les universités, la région, les départements, les villes mais aussi d'autres organismes comme les chambres de commerce et d'industrie, y compris le rectorat et des services déconcentrés de l'État, comme la direction départementale de l'Équipement).

L'ensemble de ces liens, accentuant les contacts de proximité entre les partenaires, a profondément transformé les modalités d'intervention et de négociation de l'université avec son environnement institutionnel. En effet, si U 2000 n'avait pas pour but de transformer l'université dans ses structures, il a permis d'explorer des pistes de réflexion allant dans ce sens. La massification de l'enseignement supérieur dans le premier cycle, la montée en puissance de la formation continue, la demande en recherche de la part des entreprises ou des institutions publiques, etc., sont des courants que les universités ont dû intégrer et qui, combinés aux premiers pas vers la contractualisation, ont fait évoluer les missions des établissements universitaires et les moyens qu'ils se donnaient pour y faire face.

Situation d'urgence mais nouvelles relations partenariales

Dans ce contexte en mutation, U 2000 s'est inscrit comme une réponse rapide et pragmatique à des besoins liés à l'absence d'investissements des années soixante-dix et à l'arrivée massive de jeunes bacheliers dans l'enseignement supérieur. L'État, de fait dans l'urgence, a mis en place une procédure « obligeant » les acteurs locaux à la concertation et à la négociation au sujet des investissements universitaires. U 2000 a donc mis en relation dans une même procédure globale les universités elles-mêmes et les collectivités locales. Le recteur était impliqué, bien entendu, mais aussi le préfet, représentant de l'État en région et responsable du dialogue avec les collectivités locales du fait de la déconcentration.

Tout un réseau de partenaires a ainsi été mis en mouvement; réseau qui a été contraint de trouver rapidement les méthodes et les moyens de la négociation ainsi que de la mise en œuvre des projets.

Comme nous le soulignons dans ce qui suit, il a d'abord fallu que chaque « type » de partenaires trouve sa propre cohérence interne et les modalités de la production de son propre discours par rapport aux objectifs d'U 2000 : négociation entre les trois universités strasbourgeoises pour le choix des projets à intégrer dans le schéma; accords sur la répartition et les modes de financement entre les collectivités locales et avec l'État, etc. Mais il a aussi fallu rechercher des modalités procédurales de concertation. Dans leur mise en place, celles-ci ont, en définitive, bien fonctionné.

Jusqu'alors, chacun des partenaires gérait ses relations avec les autres organismes selon ses propres spécificités. Les collectivités locales, déjà fortes d'une tradition liée aux « contrats de plan », ont répondu avec leur savoir-faire et les compétences des techniciens dont elles ont su s'entourer. Avant U 2000, à la suite de projets dont certains étaient inscrits dans le X^e contrat de plan (1989-93), des contacts s'étaient déjà noués sur les questions universitaires entre la ville de Strasbourg, le département du Bas-Rhin, la région Alsace et la préfecture de région.

Pour les milieux universitaires, même si des relations étaient établies de longue date avec les autres institutions présentes dans la région, U 2000 a provoqué un changement d'échelle dans l'appréciation des problèmes globaux et de leur complexité. Les trois universités ont ainsi été dans l'obligation de produire, dans des délais relativement brefs, une stratégie de développement. L'exercice était nouveau et demandait une forte réactivité de la part des instances de décision des universités.

Par conséquent, plutôt que de se placer dans la perspective d'un projet et d'une stratégie d'ensemble qui auraient nécessité une préparation plus longue, autant dans les aspects techniques que dans les mentalités, les universités strasbourgeoises ont apporté les projets déjà existants. Cette absence de projet global sera d'ailleurs confortée par la suite puisque, peu à peu, faute de « porteurs » et de moyens dégagés, les projets communs non directement liés aux besoins de la recherche ou de l'enseignement seront abandonnés, ou, tout au moins, reportés *sine die*. Ce fut le cas des projets relatifs à une « Maison des chercheurs » et une « Maison de l'étudiant ».

U 2000 a donc participé à l'émergence d'un nouveau jeu institutionnel local : la négociation et le partenariat entre des collectivités locales, des services de l'État en région et des universités qui n'étaient ni préparées ni organisées pour cela. Habitues à travailler avec des instances ministérielles pour des crédits de fonctionnement ou de recherche, ces dernières se sont adaptées à la négociation dans les réseaux décisionnels locaux. De fait, les présidents – qui sont au demeurant des enseignants-chercheurs à part entière – ont réussi à valoriser leur rôle de représentant de leur université.

Les impacts sur le gouvernement de l'université

L'accentuation des choix locaux dans la programmation aurait pu renforcer le mandat universitaire et favoriser des projets individualisés. Au contraire, la contractualisation a permis aux présidents de s'affirmer davantage comme les représentants de leur établissement tout entier en engageant celui-ci dans une convention multipartite. Il ne s'agissait donc plus pour les financeurs de négocier avec tel ou tel professeur de renom ou en bonne grâce au ministère de l'enseignement et/ou de la recherche mais bien, dans le cadre d'U 2000, de s'en tenir aux projets convenus par l'ensemble des parties prenantes.

Cette émergence spécifique du rôle du président a été facilitée par les nécessités d'une négociation rapide et efficace. Vu les enjeux, seule une forte coordination des décideurs et une réelle confiance entre eux ont permis d'atteindre les objectifs d'U 2000. Les présidents d'université se sont donc insérés dans les réseaux des « édiles » et des « fonctionnaires et techniciens proches de la prise de décision ».

Cependant, la position des universités a été plus difficile qu'il n'y paraissait. En effet, il s'agissait non seulement de coordonner des projets avec des institutions extérieures au milieu universitaire, mais aussi de mettre en place une concertation avec les usagers exigeants que sont les enseignants-chercheurs et les étudiants (sans oublier les ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service, « IATOS »).

Or la « communauté universitaire », si tant est qu'elle existe au sens sociologique de l'expression, n'est pas homogène, loin de là. Outre des différences disciplinaires, elle est morcelée par l'autonomie affichée d'une partie des scientifiques qui, à juste titre, revendiquent un droit de regard sur leurs structures, ou ne souhaitent pas que les décisions soient prises en dehors de toute consultation interne. Il n'en reste pas moins vrai que l'organisation des processus de décision des universités demeure lourde et complexe et qu'elle ne facilite pas les débats sur les projets de grande ampleur. Du moins, elle ne l'a pas prouvé d'une façon indiscutable. Les lieux de décisions sont partagés entre le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie étudiante. Il appartient au président de faire le lien entre ces trois instances.

Certes, si la culture de la concertation est fort ancienne dans la tradition universitaire, les modalités de fonctionnement qui résultent de la loi Savary sont encore trop récentes : elles ne sont pas encore suffisamment inscrites dans les esprits et les mentalités pour une implication suffisante de tous les membres de la « communauté universitaire ». Les conseils sont diversement efficaces selon les établissements, y compris sur un même site. Il est courant d'expliquer ces différences par la culture disciplinaire dominante dans chaque université. Les universités « scientifiques » seraient plus ouvertes à la coopération et à de nouveaux modes d'organisation eu égard à la culture de laboratoire qui suppose un travail d'équipe. Les universités littéraires ou à dominante juridique seraient jugées plus « traditionalistes » et plus ancrées dans des logiques facultaires.

De surcroît, les trois conseils sont différemment consultés selon les universités, leur histoire et l'expression des rapports de forces internes dont les origines peuvent remonter aux choix qui, après 1968 et la loi Faure, ont présidé à la division de l'université de Strasbourg en trois établissements distincts. Selon les cas, les compétences relatives au mandat de président sont plus ou moins larges et exercées différemment. Si la légitimité électorale du président ne peut pas être remise en question, il est parfois permis de s'interroger sur sa représentativité et son autorité effective auprès d'une partie de la communauté scientifique attachée à son autonomie, mais qu'il incarne pourtant.

Face à cette situation, une concertation plus approfondie avec les différentes composantes des universités aurait peut-être permis une meilleure compréhension d'U 2000 et ainsi une meilleure adaptation des constructions aux besoins des usagers. Cependant, cette approche aurait nécessité beaucoup plus de temps et de compétences « techniques » au sein des personnels des universités. En effet, pour les données techniques, l'université a manqué de possibilités d'expertise. Or la concertation aurait davantage pu se préparer avec des professionnels ayant travaillé les projets et susceptibles de répondre aux questions des futurs usagers, voire d'adapter les projets au fur et à mesure de nouvelles demandes.

Un rapport étroit entre technicien et futur usager aurait permis de produire des projets plus cohérents et mieux adaptés. Il n'est cependant possible que si l'institution elle-même possède les compétences nécessaires (ingénieur, architecte ou autres) et les moyens d'organiser la concertation.

Dans ce contexte, le problème majeur de l'université reste l'absence de professionnels et de techniciens instruisant les projets et leur réalisation, auprès du président et des conseils, de manière à améliorer la prise de décision en les impliquant davantage. Au cours d'U 2000, la technicité a été majoritairement recherchée à l'extérieur, dans d'autres organismes (bureaux d'études, direction départementale de l'Équipement, agence d'urbanisme, rectorat, etc.). Certes, si cette démarche a amélioré les capacités des universités à travailler avec d'autres organismes non universitaires, elle les a aussi rendues dépendantes d'autres stratégies et d'autres logiques. Pour avancer dans un meilleur cadre partenarial, les compétences devraient être sinon identiques du moins de même niveau.

En Alsace, l'institution universitaire est sortie renforcée d'U 2000, même si, sur le plan interne, les processus de décision ont été quelque peu bousculés et renouvelés par cette expérience unique en son genre. Selon les cas, le système s'est réadapté avec des limites essentiellement dues au manque de moyens en personnels, ou il a conservé d'anciens schémas de pensée peu adaptés aux nécessités d'un nouveau contexte : partenariats, ouverture à l'extérieur, complexification des missions de l'université, rapidité de réaction, etc. Cette résistance aux changements ne saurait se perpétuer. À chaque partenaire de faire l'évaluation de son implication dans la démarche commune et d'en tirer les leçons pour les processus à venir, en particulier pour le projet Université du troisième millénaire annoncé par le ministre de l'Enseignement supérieur, Claude Allègre.

La question de la compétence universitaire dans ces domaines demeure posée. Pour les universités, il ne s'agit plus seulement de valoriser leurs capacités à enseigner et à développer la recherche, mais aussi de prouver qu'elles ont les capacités d'assurer leur propre gestion interne en développant leurs moyens d'analyse et de prospective. Autrement dit, et bien que la question ne soit pas nouvelle, l'État, à partir de ce type d'opération, peut-il leur assurer les conditions de leur réelle autonomie?

1 Le Xe contrat de plan État-région (1988-1993) propose trois grosses opérations universitaires sur Strasbourg : un IUT à Schiltigheim (nord de l'agglomération), une extension de l'université des sciences humaines (« Le Portique ») et une extension de l'université Robert-Schuman (« L'Escarpe »).

L'UNIVERSITÉ : DE LA GESTION AU GOUVERNEMENT

*Robert Hérin **

Au cours des dix dernières années, depuis 1985-1990, les universités ont pris de nouvelles dimensions. Avec le recul des années, cette mutation sera vraisemblablement considérée comme un moment décisif dans la longue histoire universitaire. Les universités ont dû faire face, le plus souvent dans l'urgence, la précipitation et l'improvisation, à la croissance soudain accélérée des effectifs, croissance d'autant plus pressante qu'elle est survenue après dix à quinze ans de stabilisation du nombre des étudiants, de réduction draconienne des recrutements de personnels enseignants ou non enseignants et de mise en sommeil des projets d'extension des constructions universitaires.

Stabilisé à un peu moins d'un million et demi depuis 1993-1994, le nombre des étudiants des universités est maintenant en diminution lente mais continue. Cela s'explique à la fois par la démographie (les générations de jeunes en âge d'être à l'université sont moins nombreuses) et par l'inflexion à la baisse de la courbe jusqu'alors ascendante des taux d'accès au baccalauréat (43,5 % de bacheliers dans la génération en âge de se présenter au baccalauréat en 1990, 62,7 % en 1995, mais 61,3 % en 1996, et 61,5 % en 1997...). L'objectif d'amener 80 % de chaque classe d'âge au niveau du baccalauréat en l'an 2000, proclamé en 1985 par M. Chevènement et repris par les ministres qui lui ont succédé, ne sera pas atteint, il s'en faut. Cette inflexion de la courbe du nombre des lycéens accédant au niveau ¹ baccalauréat soulève bien des interrogations concernant l'ensemble du système éducatif. Quoi qu'il en soit, la baisse des effectifs étudiants qui en résulte offre aux universités un répit qui pourrait leur permettre de prendre plus complètement la mesure des bouleversements qu'elles viennent de subir et d'en tirer les enseignements pour leur fonctionnement. Elles pourraient ainsi préparer les évolutions nécessaires qui vont s'imposer à elles dès les toutes prochaines années. Tirant avec lucidité les leçons des dix dernières années, il n'est pas trop tard pour passer d'une gestion au quotidien naviguant avec des marges de manœuvre restreintes et non maîtrisées à un gouvernement calé sur des projets au

* Professeur de géographie, université de Caen, UMR-CNRS 6590.

long cours et disposant de la capacité effective de décider des choix majeurs. Pour cela il importe que les universités – les universitaires de toutes catégories, enseignants et non enseignants, les étudiants – prennent la mesure du poids économique, social, culturel et territorial qui est le leur; qu'elles analysent leurs faiblesses, leurs lacunes, leurs lourdeurs, voire leurs échecs; et que, partant de ces constats, elles s'interrogent, dans un esprit constructif, sur le rôle qu'elles ont à tenir et sur les moyens à mettre en œuvre pour assumer ce rôle et ainsi répondre aux attentes légitimes de la nation.

L'entreprise université

En 1995-1996, les universités, IUT compris, comptaient 62 048 enseignants (dont 16 622 professeurs et 25 839 maîtres de conférences) et 32 658 personnels non enseignants, soit au total près de 100 000 salariés, en grande majorité titulaires. En 1994, la masse salariale dans les établissements universitaires (y compris IUT, IUFM, grandes écoles relevant du ministère de l'Éducation nationale) s'est élevée à plus de 28 milliards de francs, dont 25 milliards pour les universités proprement dites. L'État couvre le financement de la masse salariale des universités à 88 %, les établissements assurant les 12 % restants ².

Chaque université représente ainsi une masse salariale importante, qui va (en 1994) de 1263 millions de francs pour Paris-6 (université Pierre-et-Marie-Curie, 32 868 étudiants en 1996-1997) à 50-60 millions de francs pour les universités les plus petites : l'université de Corte, 3261 étudiants; celle du Pacifique, 2563 étudiants. Des universités moyennes et pluridisciplinaires comme celles de Besançon, Caen, Dijon, Nice, Poitiers, ont des masses salariales qui se situent, toujours pour l'année 1994, entre 450 millions et 550 millions de francs. Dans le cas d'agglomérations ayant plusieurs universités, les masses salariales atteignent des chiffres qui dépassent le milliard de francs : Bordeaux, 1124 millions; Toulouse (dont l'Institut national polytechnique, INP), 1530; Montpellier, 1055; Grenoble (dont l'INP), 1238...; l'agglomération parisienne plus de 7 milliards de francs. Selon les universités, la part de l'État varie de 75-80 % (les INP, Strasbourg 1 et 3, Valenciennes, Le Havre, l'université du Littoral, Lille-1...) à moins de 5 % (Paris-6 et Paris-7), l'université technologique de Compiègne faisant exception avec 41 % de sa masse salariale provenant de l'établissement.

Ces masses salariales correspondent à des effectifs de personnels qui situent les universités (ou les pôles pluridisciplinaires dans le cas d'agglomérations urbaines ayant plusieurs universités) parmi les entreprises principales de l'agglomération : en 1997, l'université de Caen compte 1134 enseignants-chercheurs et enseignants du secondaire et 651 emplois IATOS (618 affectés à l'université, l'IUT ou l'IUFM, 43 dans les bibliothèques universitaires ³), soit au total près de 1800 emplois, ce qui place l'université dans les premiers rangs des entreprises de l'agglomération caennaise et de la région Basse-Normandie. Le besoin de main-d'œuvre de l'entreprise Université déborde largement du cadre de la ville et des communes proches qui forment le district, avec des attraits préférentiels pour les communes littorales de la côte de Nacre ⁴. Ce sont autant de consommateurs, dont le niveau moyen de rémunération se situe au-dessus de la

moyenne, qui jouent un rôle important dans l'économie locale. Par ailleurs, peuvent être ajoutés à ces salariés et à la masse salariale qu'ils totalisent, les employés du Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS, 350 salariés, 50 millions de francs de masse salariale en 1997) et les personnels des grands organismes de recherche, en premier lieu ceux du CNRS, qui travaillent dans les laboratoires, universitaires ou non, localisés sur les campus⁵.

À l'exemple de celle de Caen, nombre d'universités se placent, dans leurs agglomérations et dans leurs régions respectives, par les effectifs de leurs salariés et plus encore par leur masse salariale, dans le groupe de tête des employeurs principaux. Rennes-1 et Rennes-2, universités *stricto sensu* et IUT additionnés, totalisent ainsi à la rentrée 1996, 1787 emplois enseignants et 1061 emplois IATOS; Poitiers 1174 et 623, respectivement; les quatre universités de Bordeaux (dont les deux IUT et l'IEP), 2457 enseignants et 1524 IATOS; les universités de la région parisienne, 15 867 enseignants (dont 2523 pour Paris-6) et 9219 IATOS, etc.

Les rémunérations des personnels représentent la part principale du budget consolidé (salaires inclus) des universités. Mais les autres chapitres de leurs recettes et de leurs dépenses pèsent également dans l'économie locale. Prenons une nouvelle fois l'exemple de l'université de Caen. Pour 1997, le budget total a été de 244 millions de francs (237 pour 1998, 266 pour 1996, 214 pour 1995). Aux investissements, les constructions, les achats de matériels, la maintenance, représentent les principaux chapitres des dépenses. En fonctionnement, les charges de personnels (paiement des heures complémentaires d'enseignement, rémunération des IATOS embauchés par l'université sur ses ressources propres), les coûts des services assurés par des entreprises extérieures (entretien des espaces verts, gardiennage, contrat de maintenance...), les achats de fournitures constituent les postes principaux. Aux investissements, le budget est couvert aux trois quarts par l'État, le quart restant provenant principalement des collectivités locales, régions, départements, villes et agglomérations urbaines. Le fonctionnement est assuré essentiellement par les dotations de l'État (57 %), des droits d'inscription des étudiants (11 %), des contrats de recherche et de la formation continue (près de 10 %), des collectivités locales (7 %).

Budget 1997 de l'université de Caen (en millions de francs)

Recettes		%	Dépenses		%
État	138	57	Logistique	100	41
Collectivités locales	16	7	Enseignement	84	34
Droits d'inscription	27	11	Recherche	34	14
Ressources propres	29	12	Documentation	7	3
Divers	34	14	Politique de développement	19	8
Total	244	100	Total	244	100

Pour les dépenses : fonctionnement : 102 millions de francs,
 enseignement : 60 millions de francs,
 investissement : 82 millions de francs.

Source : *L'université en chiffres, 1997*, université de Caen, 1997.

Au total, entre le budget qu'elle gère effectivement, 244 millions de francs en 1997, et la masse salariale correspondant aux fonctionnaires d'État qu'elle emploie, une université comme celle de Caen pèse pour un budget de l'ordre de 750 millions en 1997. Pour avoir une mesure plus proche de la réalité, il faut y ajouter les investissements pour constructions neuves programmés au titre du plan U 2000 et des opérations ultérieures, les salaires, les crédits de fonctionnement et d'équipement provenant du CNRS, de l'INRA, de l'INSERM. Seraient à considérer également les budgets du CROUS, dont les services, logement des étudiants, restauration, gestion des bourses... (130 millions de francs en fonctionnement, 14 millions en équipement, budget 1997) s'appliquent pour la plus grande part des coûts aux étudiants de l'université. Tous comptes ainsi faits, le budget de l'université doit avoisiner le milliard de francs. C'est l'ordre de grandeur du budget municipal d'une ville de 100 000 habitants ⁶. C'est un chiffre à rapprocher de celui des plus grandes entreprises industrielles ou tertiaires de la région Basse-Normandie : de l'usine caennaise Bosch Électronique SA, 1054 salariés fin 1997, un chiffre d'affaires de 1214 millions de francs ; ou du groupe Guy Degrenne, dont le siège social est à Vire : 1110 salariés, un chiffre d'affaires de 643 millions de francs ; ou encore de la société Ouest-France, siège social à Rennes, 1676 salariés, un chiffre d'affaires de 1510 millions de francs...

L'exemple de l'université de Caen illustre le poids des universités dans l'économie de leurs régions respectives : par les salariés qu'elles emploient, par les entreprises auxquelles elles ont recours pour l'entretien et la maintenance, par les fournisseurs dont elles sont les clientes (pour des marchés qui peuvent peser lourd dans l'activité de ces fournisseurs), etc. Et le rôle économique des universités ne s'arrête pas là : les dizaines de milliers d'étudiants qu'elles accueillent constituent autant de clients pour le logement, la nourriture, les transports en commun, les spectacles... Si l'on s'accorde sur un budget moyen annuel de l'ordre de 20 000 à 25 000 francs par étudiant, la présence d'une université comme celle de Caen représente un pouvoir d'achat étudiant de l'ordre de 500 millions de francs...

Pour approximatifs qu'ils soient, ces bilans financiers et économiques devraient donner aux présidents des universités et à ceux qui parlent en leur nom l'assise d'une autorité comparable à celle dont jouissent les dirigeants des plus grands établissements publics ou privés.

L'université au sein de la ville

Au début des années soixante, les 16 universités qui existaient alors ne totalisaient guère plus de 200 000 étudiants. Leurs étudiants n'étaient encore que quelques milliers. Trente ans plus tard, 81 universités quadrillent le territoire ; quatre d'entre elles dépassent 30 000 étudiants et 16 autres en comptent entre 25 000 et 30 000 ⁷. Pour des agglomérations moyennes comme Poitiers, Tours, Besançon, Orléans, Dijon ou Caen, le rapport entre le nombre d'étudiants de l'université (qui, certes, ne sont jamais tous présents en même temps) et le nombre d'habitants de l'agglomération est d'environ un pour dix, un pour cinq si l'on ne considère que la seule population de la ville universitaire.

Bordeaux (près de 60 000 étudiants dans les quatre universités), Montpellier (50 000 étudiants entre les trois universités), Toulouse (plus de 70 000 étudiants), Grenoble, Strasbourg, Lille, Lyon et Marseille-Aix sont devenues en trente ans de véritables métropoles universitaires. L'agglomération parisienne avec ses 16 universités et leurs 360 000 étudiants rassemble encore près du quart des étudiants inscrits dans les universités françaises.

Cette présence étudiante, qui s'est considérablement renforcée à partir du milieu des années quatre-vingt, constitue maintenant l'une des données majeures des politiques d'aménagement urbain et du nouveau cours des relations entre, d'une part, les villes universitaires et les structures d'agglomération et, d'autre part, la ou les universités.

L'accroissement du nombre des étudiants, leur solvabilité (même à des niveaux modestes de ressources), la garantie de l'allocation logement à caractère social (ALS) ont incité nombre de promoteurs à construire des résidences étudiantes privées composées de petits appartements ou à rénover et transformer des immeubles plus ou moins anciens situés dans des quartiers proches des universités. Dans nombre de villes moyennes, un nouveau segment du marché du logement s'est ainsi affirmé, qui a littéralement bouleversé la physionomie et l'ambiance de certains quartiers, et radicalement changé les données de l'ensemble du marché du logement.

Dans les mêmes villes moyennes, les étudiants forment maintenant la clientèle principale des transports en commun. En conséquence, des itinéraires de ligne et des stations ont été spécialement aménagés pour eux. Des projets aux implications financières lourdes et aux effets sur les espaces urbains et les pratiques de la ville tirent argument de cette présence étudiante. Ainsi le tramway à Nantes, ou à Caen le projet, maintenant décidé, de transport en voie réservée qui reliera en traversant l'agglomération du nord au sud les trois campus de l'université.

Le programme U 2000, les opérations d'urgence de la fin des années quatre-vingt, ceux qui prolongent les réalisations des années 1990-1995 placent l'université au centre des problématiques d'aménagement urbain. Les raisons en sont nombreuses. Les villes doivent faire face à des mutations de leurs fonctions économiques : déclin des industries, fermetures d'usines, redistribution des activités commerciales, affirmation des activités de loisir, de culture, etc. Des quartiers sont en crise : grands ensembles des années soixante, vieux espaces industriels et d'entrepôts. Des emplois sont supprimés par milliers. Le chômage atteint des taux qui inquiètent de plus en plus. Il faut recréer de l'emploi et du lien social. L'urbanité est en question. Dans ce contexte de morosité et d'incertitude, la présence de l'université est maintenant perçue comme une chance, non seulement en raison de l'impact économique qu'elle a sur la ville et dont on est maintenant conscient, mais aussi par la participation à la vie urbaine de ses étudiants et ses personnels et par l'image valorisante de culture, de savoir, de recherche scientifique qu'elle peut conférer à la ville. Au même titre que les équipements culturels et sportifs, que les manifestations artistiques de réputation nationale voire internationale ou encore que les grands aménagements de l'environnement, l'université, notamment par les recherches qui s'y développent, doit contribuer à rendre la ville attractive pour les investisseurs et les visiteurs. En outre, les locaux universitaires occupent des bâtiments stratégiquement situés dans les centres des villes ou disséminés sur de

vastes campus plus ou moins périphériques. Ce contexte a fait que les extensions des espaces universitaires du programme U 2000 (et les investissements lourds qui ont permis ces opérations) ont suscité des décisions qui bien souvent se sont jouées à l'échelle de l'ensemble de la ville, voire de l'agglomération, décisions qui ont impliqué des acteurs nombreux, dont les responsables universitaires, optant avec plus ou moins de lucidité pour des solutions se référant à des politiques globales de ville ou d'agglomération.

Ainsi à partir de la fin des années quatre-vingt, ou quelques années plus tard, l'université devient, ou redevient après des décennies d'ignorance réciproque, ou même d'hostilité, un partenaire de premier rang de l'activité urbaine et de l'aménagement des villes. Les relations se nouent, ou se rétablissent, avec les collectivités locales.

L'université au sein de la région

Il en va de même pour les rapports entre les universités et leur région; et les raisons en sont assez comparables.

Les mutations technologiques, les problèmes de l'emploi, les déphasages entre d'une part les formations et les qualifications et d'autre part les exigences de compétences nouvelles pour retenir les activités existantes et en attirer d'autres, tout cela fait de l'élévation des niveaux de formation des jeunes une exigence que reprennent à la fois les services de l'État (que représentent les recteurs) et les responsables de régions. Les filières de l'enseignement supérieur sont maintenant investies d'une mission régionale de formation des compétences de haut niveau indispensable à la défense et aux reconversions de l'économie régionale. Créer des écoles d'ingénieurs, ouvrir de nouveaux départements d'IUT, de nouvelles sections de techniciens supérieurs, introduire dans les universités des filières professionnalisées : autant de traductions de la volonté d'élever les niveaux de formation et d'œuvrer à l'adéquation régionale des formations et des besoins de l'emploi, dont les politiques régionaux font leur objectif en matière de formation.

Par ailleurs, l'université participe désormais à l'aménagement régional, à la fois comme grand équipement structurant et comme pôle d'activité. Les antennes délocalisées de DEUG, d'IUT, les nouvelles écoles d'ingénieurs, les créations d'universités nouvelles sont conçues comme autant de contributions à l'aménagement du territoire, au rapprochement des services de leurs usagers potentiels, à la réduction des disparités territoriales. En outre, les créations universitaires font profiter les villes qui en bénéficient de ressources nouvelles en emplois et en capacités d'achat qui devraient stimuler l'économie locale, sans parler des effets bénéfiques pour l'image des villes concernées, pour leur vie culturelle, pour l'innovation technologique en direction des entreprises.

De la même façon qu'elle se trouve inscrite ou réinscrite dans les politiques des villes, l'université est maintenant partie prenante des politiques régionales, de leurs ambitions et de leurs enjeux. Elle contribue même, par les initiatives des réseaux interuniversitaires, à crédibiliser des initiatives interurbaines ou interrégionales : ainsi se constitue un réseau interuniversitaire Caen-Rouen-Le Havre dans le même temps que tente de prendre consistance une coopération entre les trois villes réunies dans l'association Normandie-métropole, qui est à cheval sur les deux Normandies.

Au cours des dix dernières années, en même temps que l'augmentation rapide des effectifs et les mesures pour y faire face (programmes de constructions, délocalisations, nouvelles universités, créations d'emplois...) confirmaient le poids économique et social des universités, les changements survenant dans les villes et leur gestion et la promotion des régions suite aux lois de décentralisation ont placé les universités dans la position d'être des partenaires potentiels de premier rang des principales collectivités territoriales de leur région. Or les universités tardent à prendre la mesure de cette nouvelle donne, des possibilités qui s'offrent et des obligations qui s'imposent à elles.

Une gestion dans l'urgence et l'improvisation

En règle générale, les universités n'ont pas maîtrisé les changements des dix dernières années – elles les ont le plus souvent subis. Et pour la plupart d'entre elles, elles n'ont pas non plus encore pris conscience du rôle qu'elles peuvent et doivent tenir.

À partir de 1985-1987, elles ont été paralysées par l'augmentation du nombre des entrants en première année de DEUG, augmentation progressivement répercutée de cycle en cycle et amplifiée par la tendance à l'allongement des études universitaires. Les universités ont ainsi vécu accrochées à l'élévation des taux d'accès au baccalauréat, hantées par les conséquences en nombre d'inscrits en DEUG des simulations d'effectifs de bacheliers, tablant sur 80 % de jeunes accédant au niveau baccalauréat en l'an 2000. Il a fallu s'accommoder des fluctuations inattendues d'entrants et faire face à la multiplication des groupes de travaux dirigés, à la surcharge de leurs effectifs, à l'insuffisance et à l'encombrement des amphithéâtres, alors que les constructions nouvelles tardaient à être mises en chantier et que les créations de postes d'enseignants et de personnels non enseignants restaient trop peu nombreuses pour freiner la détérioration des taux d'encadrement des étudiants. Pendant plusieurs années chaque rentrée a été vécue par nombre de responsables universitaires dans l'appréhension d'une crise étudiante grave aux conséquences imprévisibles. En somme, c'est miracle que les universités aient traversé les années quatre-vingt-dix sans être secouées par une explosion généralisée.

L'urgence et l'improvisation ne suffisent pas à expliquer sinon l'absence, du moins la présence discrète ou mal assurée de bon nombre d'universités dans les prises de décision les concernant et dans la mise en œuvre de ces décisions. La préparation des schémas régionaux U 2000 a le plus souvent été conduite en dehors des responsables universitaires, par les recteurs, les préfets, les présidents de conseils régionaux, les maires des villes concernées, tels députés, parfois des porte-parole des intérêts économiques. Les enjeux du projet U 2000 n'ont été compris que tardivement dans les universités. Les débats qu'ils ont suscités dans leurs conseils d'administration ont été confus, à rebondissements. Des décisions ont tardé. Les universités, pour chacune d'entre elles, ont eu bien des difficultés à s'exprimer d'une voix commune. Des unités de formation et de recherche (UFR) ont conduit leurs propres négociations pour que leur soit affectée en priorité telle ou telle nouvelle construction, pour l'implantation dans une antenne de tel DEUG plutôt que tel autre, pour être installées dans telle opération

immobilière du centre-ville. Ces négociations, plus ou moins discrètes, avec telle ou telle collectivité locale, ou avec tel ou tel groupe ou personnalité politiques, ont dans bien des cas échappé aux présidents d'université.

L'absence, la discrétion ou l'entrée en scène tardive de nombre de directions d'université dans la négociation du plan U 2000 s'explique aussi par la lourdeur de la gestion universitaire et le poids des habitudes prises. Le personnel administratif est composé en majorité d'agents de catégorie C (18 133 sur 30 202 en 1995-1996, sans compter quelque 2500 non titulaires⁸⁾ dont la moitié a plus de 45 ans. Beaucoup d'entre eux ont été recrutés dans les années soixante et soixante-dix, pour gérer une université qui à tous égards a considérablement changé depuis. Quant aux enseignants, dont la moyenne d'âge approche 50 ans (52 ans pour les professeurs, 45 ans pour les maîtres de conférences), ils sont de plus en plus nombreux à se désintéresser de la gestion des instances universitaires : l'enseignement, la recherche plus encore, les publications, les activités parallèles, ou même les charmes d'une profession qui associe savoir, culture et temps libre, les dissuadent de s'investir dans la définition et la mise en pratique d'une politique universitaire ; d'U 2000 ils auront, au mieux, regretté les retards d'achèvement des programmes de construction et enregistré comme allant de soi de faire cours dans des amphithéâtres neufs. On conçoit que ce contexte universitaire ne soit pas des plus favorables à l'émergence, à l'affirmation et à la mise en œuvre d'une politique de l'université.

Les autorités universitaires, le président de l'université qui en est la figure centrale, n'ont, en conséquence, que rarement disposé de la crédibilité dont ils auraient eu besoin pour s'imposer, d'autant moins que la tentation était grande pour d'autres acteurs de premier rang d'occuper le terrain et de se donner le pouvoir d'étendre et de réaménager les universités, au nom des intérêts supérieurs de l'État ou de ceux de la région, de telle ou telle ville, ou encore pour favoriser des ambitions politiques personnelles ou de groupes de pression.

Au total, les universités et leurs directions ont souvent donné l'impression de l'indécision, de la cacophonie, voire de l'impuissance dans les prises de décision et dans la réalisation des opérations du plan U 2000. Elles se sont fréquemment manifestées après que les projets ont été arrêtés et elles n'ont pas toujours suivi comme il aurait fallu (ou n'ont pas été dans la position de le faire) le déroulement des programmes. Mais il est vrai qu'elles ont eu à gérer dans le même temps l'augmentation du nombre des étudiants et les évolutions de la vie des campus, tout en s'impliquant comme elles l'ont pu dans des partenariats de plus en plus nombreux, gros consommateurs de rencontres et de temps disponible.

Prévoir, mobiliser, gouverner

Par leurs effectifs d'étudiants, par les personnels qu'elles emploient, par leurs budgets, les universités ont maintenant un rôle à tenir dans leurs agglomérations et leurs régions respectives (sans parler de leurs implications interrégionales, nationales et internationales et de leurs rapports avec les services du ministère), rôle qui ne s'imposait pas

à elles dans les décennies antérieures. La phase de construction et de réaménagement des territoires universitaires correspondant à U 2000 n'aura pas été pour rien dans cette promotion des universités sur la scène des décideurs de premier rang. Cette affirmation de la présence universitaire s'inscrit dans la multiplication des partenariats et des contractualisations impliquant l'université : contractualisation avec les services du ministère, contrats avec la région dans le cadre des contrats de plan État-région, etc. La conjoncture économique et sociale des années quatre-vingt-dix et les questions relatives aux formations dessinent un contexte qui place le système éducatif, et particulièrement l'université et les enseignements supérieurs, devant des responsabilités incontournables. C'est à la fois une chance et une obligation pour l'université. Pour y répondre, il faut que les universités s'interrogent sur leur fonctionnement, qu'elles passent de la gestion au gouvernement de leurs affaires.

La première condition pour qu'une telle mutation soit réussie réside dans *la construction d'un projet global*, cohérent et adapté aux réalités de l'université et de ses environnements. Cela suppose une connaissance approfondie et actualisée de l'ensemble de l'université, des effectifs, de leurs évolutions et leurs répartitions, des formations et des diplômes délivrés, des ressources en surfaces et en équipements, des disponibilités financières, des initiatives et des innovations et à l'inverse des secteurs en perte de vitesse. L'université a besoin de *disposer de moyens d'observation fiables et efficaces*, capables de diagnostiquer rapidement les inflexions de tendance, les réussites et les difficultés. Et il faut se donner les possibilités de diffuser jusque dans les profondeurs des composantes des informations présentées de telle sorte qu'elles soient effectivement prises en compte par tous ceux qui interviennent au quotidien dans les activités universitaires. Il est indispensable et urgent de mettre en place des observatoires, de rassembler et coordonner les multiples informations existantes, de les faire connaître par des tableaux de bord donnant les repères et références indispensables aux gestionnaires, aux enseignants, aux organisations étudiantes et des personnels, nécessaires aussi aux partenaires de l'université, ministère, rectorat, collectivités territoriales, sans parler du grand public.

Le projet est à construire dans *la concertation la plus ouverte*, sans exclusive d'aucune sorte, en attendant de chacun esprit de responsabilité et volonté d'inscrire ses actions dans un projet global et partagé. Cela suppose de dépasser les intérêts particuliers, personnels ou de groupes corporatifs, politiques, disciplinaires, syndicaux... (sans méconnaître pour autant le bien-fondé des positions et revendications de tels ou tels). Il est indispensable, pour donner corps et projet à la communauté universitaire, d'affirmer que l'établissement a une politique à moyen et à long terme, politique qui inspire les décisions du court terme. Cela est vital pour la cohérence et la dynamique de l'université ainsi que pour la clarté de ses relations avec ses partenaires. En outre, une telle démarche est une réponse à l'exigence qui s'impose aux universités de responsabilité sociale vis-à-vis de la nation et de l'État, universités qui, rappelons-le, sont publiques, financées pour l'essentiel par des fonds publics et qui ont entre leurs mains la formation de près d'un million et demi de jeunes.

Pour qu'elle ait un sens et un intérêt auprès de tous ceux qui travaillent à l'université, une mobilisation de cette sorte suppose tout *un travail d'information*. Repenser

l'information, ses contenus, les supports et la forme des messages est une nécessité prioritaire. En finir avec les poubelles débordant de circulaires et avec les courriers informatiques encombrés de messages!

Il faut donner (ou redonner) goût à ce qui se passe à l'université à ceux qui n'y travaillent plus que par obligation, sans trouver intérêt à ce qu'ils y font. Il ne suffit pas pour y parvenir d'un projet collectif mobilisateur jusqu'au fond des secrétariats, des laboratoires et des ateliers, mais aussi que ce projet soit accompagné de mesures incitatives concernant les déroulements de carrière, l'organisation des tâches, l'exercice des responsabilités, la répartition des rémunérations exceptionnelles, bonifications indiciaires, primes, intéressement aux contrats de recherche et de formation, etc.

Ceux qui ont (et qui ont eu) en charge cette lourde tâche de gérer les universités y consacrent souvent bien du talent et beaucoup de dévouement. N'oublions pas les considérables mutations du travail de bureau au cours des trente dernières années, des débuts de l'informatisation à la prolifération accélérée des logiciels. Les services financiers, ceux de la scolarité, ceux des personnels ont dû s'initier dans la précipitation à des systèmes de gestions complexes et pas toujours opérationnels. Mais il y a aussi des personnels que ces mutations ont oubliés, qui se sont repliés et isolés dans des fonctions obsolètes et des activités ayant perdu une bonne partie de leur utilité. Cela vaut aussi pour un certain nombre d'enseignants démotivés. On doit avoir le projet *de remobiliser ces personnels par la mobilité* (changer de service, d'affectation, évoluer professionnellement, accepter des activités et des méthodes nouvelles et gratifiantes), en y consacrant du temps de négociation en même temps que de l'autonomie, en proposant des perspectives d'emplois intéressants, au prix de stages de formation adaptés aux besoins et aux objectifs des personnels et de leurs services d'affectation.

Mais pour que les universités exercent le rôle qu'elles ont à tenir, il ne suffit pas que l'information circule, qu'un projet d'ensemble émerge et que les personnels se mobilisent. Il faut aussi *revoir l'exercice du pouvoir dans les universités*. Une telle révision implique bien évidemment l'ensemble des rouages et des pratiques universitaires, plus particulièrement dans trois directions principales.

- Faire aussi nettement que possible la *distinction entre l'administration de l'université et son gouvernement*. Que ceux qui ont en charge la politique de l'université et ses orchestrations aux différents niveaux laissent aux personnels administratifs la gestion au quotidien et les initiatives qu'elle implique. Cela les aiderait à trouver le temps et les disponibilités pour suivre les affaires qui engagent de façon conséquente l'université. Cette volonté de séparation des rôles entre gestion et gouvernement devrait s'exprimer jusqu'aux niveaux les plus élevés de l'université, les chefs de service disposant de marges de manœuvre réelles pour gérer les affaires universitaires tout en étant tenus à se limiter à un rôle d'instruction, de préparation et de suivi d'exécution des affaires.

- S'interroger avec lucidité et esprit positif sur *le fonctionnement des conseils, commissions et autres assemblées prévus par les statuts*. On y passe beaucoup de temps; on se perd dans des débats subalternes, au détriment de l'examen des questions importantes susceptibles d'engager tout ou partie de l'université. Réserver aux services administratifs tout ce qu'ils sont susceptibles de traiter, élargir le rôle des commissions

des conseils, leur donner la possibilité de proposer des décisions (sous l'autorité responsable des directeurs de composantes et des vice-présidents des conseils de l'université), contribuerait à ce que les séances des conseils, plus solennelles et plus stimulantes, soient consacrées aux seules questions essentielles, dans un souci affirmé de responsabilisation et avec la volonté d'instaurer des débats au fond qui soient vraiment démocratiques.

• *Affirmer la fonction du président de l'université*; ce à quoi visent les suggestions qui précèdent. Le président tient aujourd'hui un rôle décisif. U 2000 a contribué à ce renforcement : les négociations des projets, de leurs contenus et de leurs financements, puis le suivi de leur réalisation (bien qu'en n'en exerçant que rarement la maîtrise d'œuvre) ont placé le président de l'université et ses services les plus proches dans des champs de relations et de décisions qui ne les avaient guère concernés jusqu'alors. La contractualisation avec le ministère et la région a eu des effets similaires : il a fallu monter des projets d'établissements, ce qui n'est pas une petite affaire, les soutenir, les appliquer; puis se soumettre aux procédures d'évaluation; autant d'actes de gouvernement qui jalonnent la mise en œuvre de projets universitaires.

Pour exercer cette fonction politique, le président a besoin d'être déchargé par son administration centrale des tâches qu'elle devrait normalement accomplir. Il faut déléguer des responsabilités effectives à des vice-présidents plus nombreux voire à des chargés de mission, à charge bien évidemment de rendre compte des décisions prises au nom du président. Il faut réduire la dispersion en multiples réunions, inaugurations, cérémonies protocolaires : le président peut déléguer la fonction de représentation de l'université, pour être plus présent là où peuvent s'exercer le pouvoir et la responsabilité de l'université, notamment par rapport aux collectivités territoriales, aux directions des services de l'État en région, par rapport au recteur et en liaison avec lui, dans les relations avec les directions du ministère, etc. La présence au niveau national, dans la conférence des présidents d'universités par exemple pour en affirmer les fonctions, est également l'une des dimensions des fonctions de président d'université. Ce sont des fonctions prenantes, d'exercice délicat et qui engagent des responsabilités aux conséquences lourdes. Les exercer au mieux nécessite de s'entourer de collaborateurs proches (dont les vice-présidents), relativement nombreux et convaincus, constituant un bureau (ou tout autre dénomination), qui soient non seulement des conseillers, mais aussi des relais solidaires épaulant le président dans l'exercice de ses fonctions.

*

Les universités sont sans doute à l'une des croisées de leur histoire. Les problèmes matériels d'accueil d'un nombre rapidement croissant d'étudiants ne se posent plus avec la même acuité, sans qu'on puisse pour autant prétendre les avoir complètement résolus, il s'en faut. D'autres missions possibles vont s'affirmer, que les universités choisiront ou non d'assumer, ainsi les formations continues. Les corps enseignants et de non-enseignants sont en train d'être bouleversés par les arrivées de nouveaux personnels suite au départ en retraite et aux créations de postes...

Dans ce contexte inédit, pour prétendre jouer localement et nationalement un rôle qu'elles n'ont qu'incomplètement pu tenir jusqu'à maintenant, les universités disposent de l'assise économique, des ressources humaines, du capital scientifique, pédagogique et culturel, de l'importance que leur confèrent l'élévation des niveaux de formation et la délivrance d'un nombre croissant de diplômes de haut niveau. Assumer ce rôle, qui reste à définir pour une large part, suppose que les instances universitaires, présidence, conseils, directions de composantes, responsables des services, etc., s'interrogent avec lucidité et sérénité sur le fonctionnement de l'université et l'exercice d'un gouvernement à la mesure de son importance et du rôle qu'elle a à jouer.

1 Pour l'ensemble des académies métropolitaines, le taux d'accès au niveau IV (terminales de lycée) a crû jusqu'en 1994-1995 (40,8 % en 1987-1988; 49,3 % en 1989-1990; 67,0 % en 1994-1995, puis diminué depuis : 63,7 % en 1995-1996; 63,6 % en 1996-1997..., s'éloignant ainsi des 80 % en 2000.

2 En 1996, l'État a consacré aux universités un budget de 46,9 milliards de francs; aux IUT, 5,6 milliards de francs; aux formations d'ingénieurs dépendant du ministère, 2,2 milliards de francs. Ces budgets sont à mettre en rapport avec l'activité des universités, dont la fonction principale est de produire des diplômés : en 1995, plus de 400 000 diplômes universitaires ont été délivrés, dont environ 130 000 DEUG, autant de licences, près de 50 000 DEA et DESS, 9000 doctorats. Pour la même année, la dépense intérieure d'éducation est évaluée pour l'ensemble des enseignements supérieurs à 78 milliards de francs, 13,5 % de la dépense totale d'éducation. La masse salariale pour l'enseignement supérieur représente environ 12 % du total des dépenses de personnels du ministère de l'Éducation nationale. D'après *Repères et Références statistiques*, DEP, édition 1997.

3 D'après *l'Université en chiffres, 1997*, université de Caen.

4 Pour plus de précisions, se reporter à « L'entreprise université », in *l'Université, la Région, les Villes en Basse-Normandie*, CERA-URA-CNRS 915, Caen, 1994, p. 67 à 78.

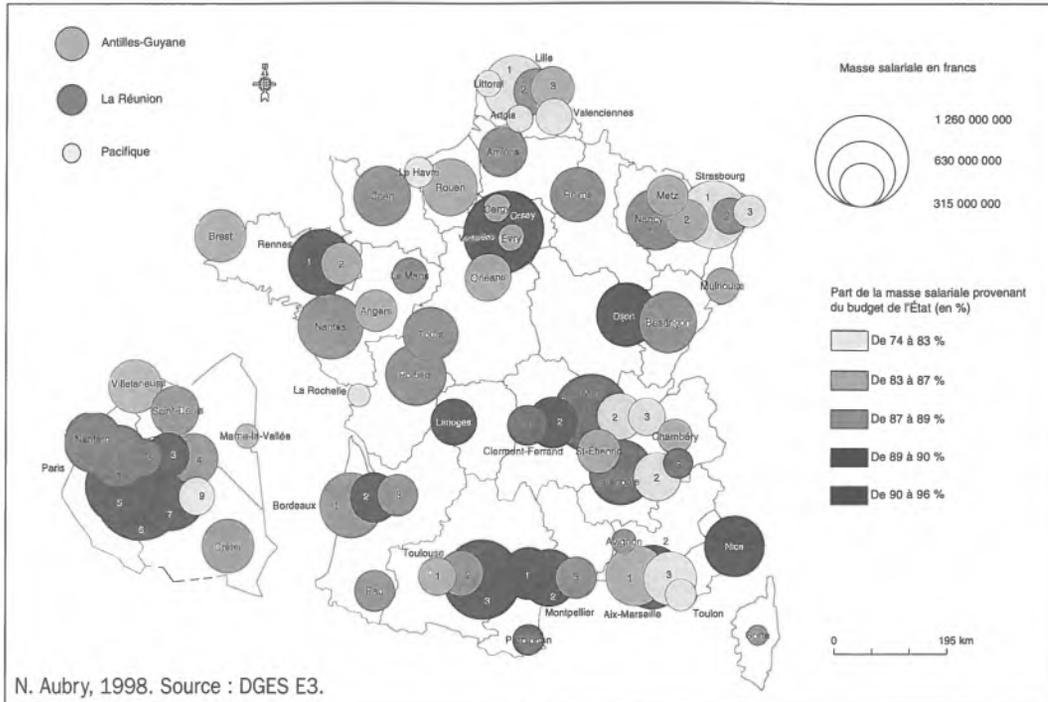
5. Selon la même source, *Dossier du CNESR du 9 décembre 1996...*, Caen compte 1090 emplois enseignants et 519 emplois IATOS. Les besoins d'enseignement sont évalués pour 1997 à environ 310 000 heures (université + IUT + IUFM), soit 1615 équivalents-postes d'enseignants (services annuels de 192 heures et travaux dirigés).

6 À titre de comparaison, le budget de la ville d'Hérouville dans l'agglomération caennaise a été en 1997 de 259 millions de francs (54 en recettes ou dépenses d'investissement et 205 en fonctionnement). Celui de Caen (110 000 habitants) pour la même année s'établit au budget primitif à 1060 millions (190 aux investissements, 870 en fonctionnement, dont 410 millions pour les salaires). Le budget de la région Basse-Normandie voté pour 1998 est de 2 milliards de francs, dont 780 millions pour la formation des hommes.

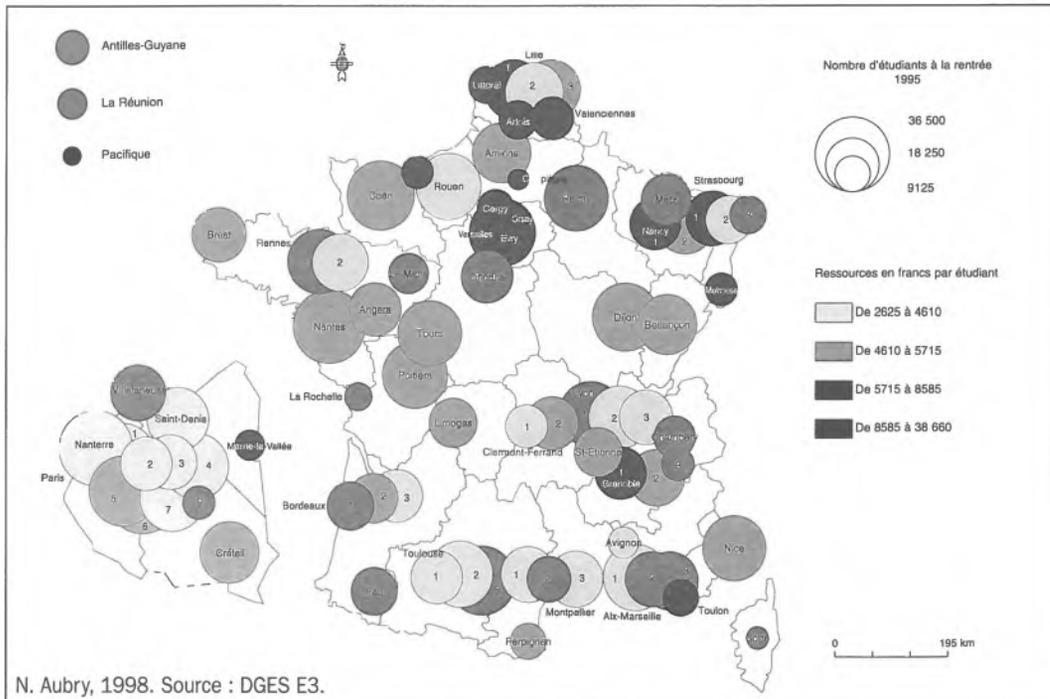
7 Année universitaire 1996-1997, d'après *Repères et Références statistiques*, DEP, 1997.

8 Personnels non enseignants des universités, IUT compris, d'après *Repères et Références statistiques*, 1997, DEP.

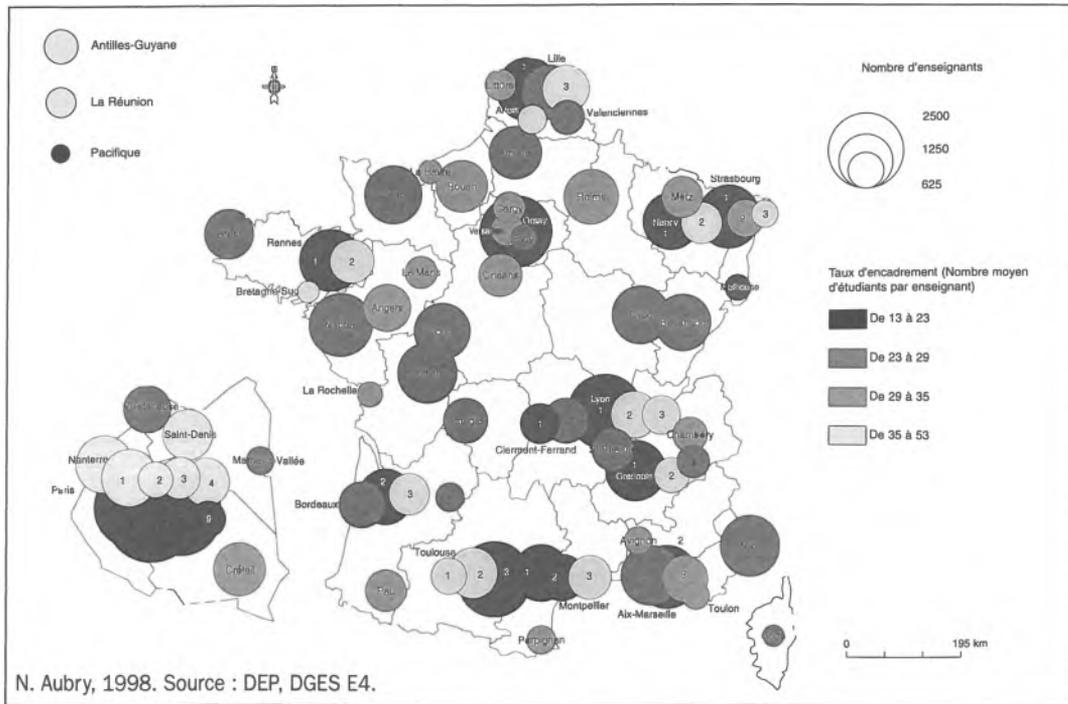
Masse salariale par établissement universitaire en 1994



Effectifs étudiants à la rentrée 1995 et ressources des établissements par étudiant pour 1994 (hors recherche et formation)

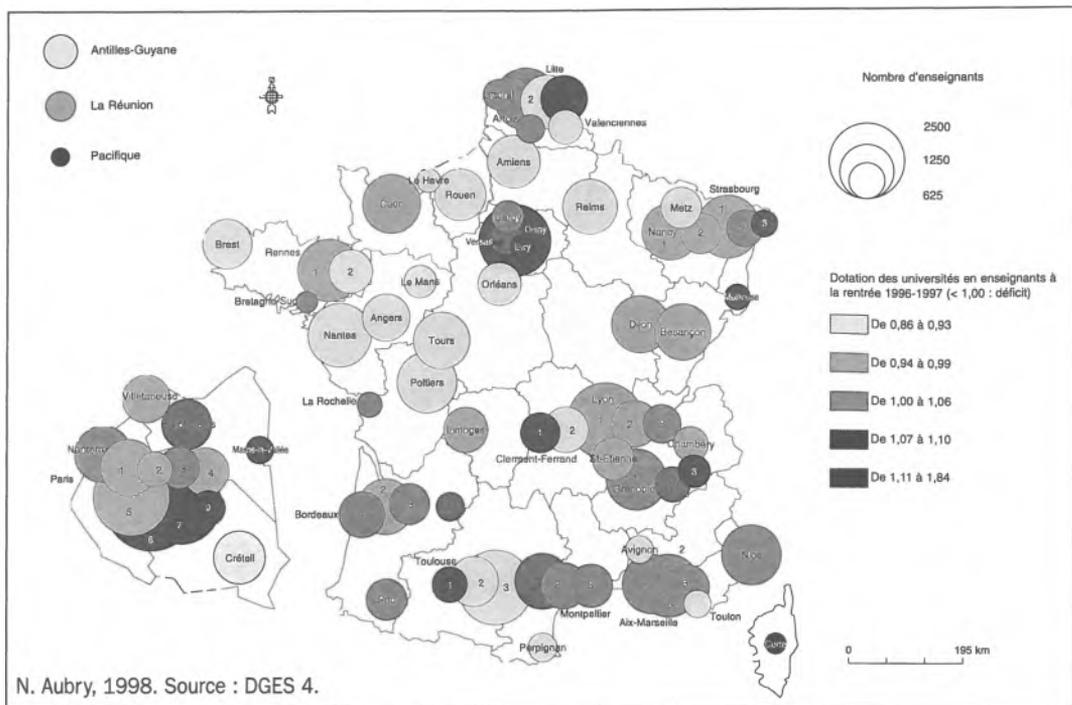


Nombre d'enseignants par établissement universitaire à la rentrée 1996 :
taux d'encadrement



N. Aubry, 1998. Source : DEP, DGES E4.

Nombre d'enseignants par établissement universitaire à la rentrée 1996 :
dotation des universités en enseignants



N. Aubry, 1998. Source : DGES 4.

LES RÉSEAUX DANS L'ORGANISATION DES DIPLÔMES D'ÉTUDES APPROFONDIES

*Madeleine Brocard * et Thérèse Saint-Julien ***

Les DEA représentent la première année d'études de niveau troisième cycle. Elle est orientée vers la formation à la recherche et la définition d'un projet de thèse. La préparation de ce diplôme s'appuie sur le réseau des laboratoires de recherche présents dans l'université, ou en relation avec elle. L'habilitation périodique des DEA par le ministère implique donc l'évaluation périodique des laboratoires susceptibles d'accueillir les étudiants en thèse à l'issue de cette année d'études. En pratique, au terme de cette année, une partie des étudiants titulaires d'un DEA abandonne l'idée d'engager un travail de thèse (dont la durée s'étale sur parfois deux mais le plus souvent au moins trois ans), abandons dont la proportion varie cependant d'une discipline à l'autre et d'une université à l'autre.

Longtemps, le démarrage d'une thèse s'est accompagné d'une migration géographique de la province vers l'Île-de-France, et ce d'autant plus que l'université d'origine était proche de la capitale, et que le domaine d'études relevait des sciences humaines et sociales. La décision d'habiter un DEA en un pôle universitaire donné a donc des conséquences importantes pour l'établissement concerné. L'effet direct immédiat est sensible sur le flux d'émigration d'étudiants. Mais cette habilitation entraîne aussi une fixation sur place de doctorants qui, à court terme, contribuent au renforcement du potentiel local de recherche. À terme, elle favorise directement ou indirectement le renouvellement interne des chercheurs des laboratoires d'accueil des formations de DEA.

Pour s'assurer d'une évaluation ministérielle favorable, et aussi pour renforcer un pôle de compétence dans un champ scientifique donné, les universités s'allient entre elles pour solliciter une « cohabilitation ». Elles obtiennent dans ce cas un DEA « multi-sceaux », c'est-à-dire délivré conjointement par plusieurs établissements, l'un d'entre

* CIRTAI, université du Havre.

** Équipe PARIS, université Paris-1.

Ce travail a été réalisé à partir de l'analyse de la base de données « SIREDO » alimentée par une direction du ministère chargé de la Recherche, pour la partie concernant les DEA pour l'année 1995. Une approche dynamique est encore impossible à réaliser, d'où le repli sur la caractérisation de la structure des DEA pour une année donnée seulement.

eux étant cependant maître d'œuvre. Mais un DEA peut aussi associer plusieurs disciplines et ce, soit au sein d'un même établissement, soit entre plusieurs.

Dans une optique d'aménagement du territoire, l'existence de tels réseaux multi-établissements et/ou multidisciplinaires dans la structuration d'une même formation pose différentes questions. En permettant aux établissements d'avoir théoriquement accès, sur le territoire national pour un nombre choisi de disciplines, à tout lieu scientifique d'un niveau de compétence national et international, comment une organisation des DEA en réseau contribue-t-elle à une spécialisation des sites universitaires? Dans un champ disciplinaire donné, de quelles potentialités disposent les établissements pour tirer le meilleur parti de leur situation géographique? Cette étude dépourvue, cela va de soi, de toute prétention à l'évaluation scientifique ne constitue qu'une première étape pour l'exploration de ces questions. Elle situe la part des réseaux dans l'organisation nationale des DEA, en décrit les formes et met en évidence les affinités géographiques que révèle cette forme d'organisation.

Les montages pluridisciplinaires ¹

Au-delà des problèmes de dénombrement, sur lesquels on ne s'attardera pas ², on peut dire qu'une majorité des 1215 DEA existants fonctionnaient en 1995 sur un mode pluridisciplinaire : 60 % des formations au total relient au moins deux, voire trois ou quatre disciplines. La fréquence du modèle pluridisciplinaire varie cependant beaucoup d'une discipline à l'autre, et la diversité des expérimentations mises en œuvre est nécessairement tributaire des grandes inégalités du nombre de DEA dans chacune des disciplines ³. La fréquence du recours aux réseaux pluridisciplinaires varie beaucoup d'une discipline à l'autre, la culture des réseaux étant très inégalement partagée selon les secteurs scientifiques. On note en particulier que les DEA des sciences de l'homme et de la société sont en moyenne beaucoup moins enclins que ceux des autres secteurs scientifiques à fonctionner dans des structures en réseau ⁴.

Le rôle de l'appartenance disciplinaire est d'ailleurs sensible, non seulement quand on considère la simple fréquence des montages pluridisciplinaires, mais encore quand on observe l'intensité des relations qu'une discipline est, au total, appelée à entretenir ainsi avec d'autres disciplines. Selon les disciplines, les DEA peuvent s'appuyer sur des réseaux fortement structurés et fortement connexes, resserrés autour d'un nombre limité de disciplines. De tels réseaux témoignent d'une structuration pluridisciplinaire aux fondements assurés car partagés par un nombre élevé de formations. Les mathématiques, l'informatique et aussi, par exemple, les sciences économiques et de gestion, donnent une bonne illustration de ces pratiques du réseau. À l'autre extrême, on trouve des réseaux plus étendus et moins connexes, où chaque lien ne concerne en général qu'un très petit nombre de DEA, voire un seul. Certaines disciplines des sciences de la terre et de l'univers, ou celles de la mécanique des solides et du génie électrique, ou encore celles des lettres, langues et arts s'appuient plus souvent sur ce type de réseau. Dans ce type de réseau, il peut être parfois difficile de faire la part de ce qui résulte d'une véritable politique de construction scientifique qui peut, au plan

national, reposer sur un nombre très limité de DEA fortement identifiés, et de ce qui ne reflète qu'accommodements plus circonstanciels visant à atteindre des seuils de taille acceptables par les instances de tutelle. La suite de l'analyse permettra de faire la part de chacun de ces fondements.

Les sceaux multiples

En dépit de comportements ici encore bien individualisés de chaque discipline, la formule pluriuniversitaire domine puisqu'elle concerne au total 60 % des DEA. Omniprésent dans les disciplines des sciences de la matière, de la nature et de la vie (souvent plus des deux tiers des DEA sont habilités sous sceau multiple), ce modèle demeure plus minoritaire dans la plupart de celles des sciences de l'homme et de la société, où il ne concerne qu'un peu moins de 40 % du total des DEA habilités. Dans les disciplines des sciences juridiques et politiques, et des sciences économiques et de gestion, le modèle monoétablissement prédomine de manière écrasante (70 %), cette proportion atteignant même plus de 90 % pour le droit privé. C'est pourquoi dans l'ensemble des sciences de l'homme et de la société, quelques disciplines qui, comme les arts plastiques, la géographie, les sciences de l'information et de la communication, ont majoritairement adopté la formule du sceau multiple, font figure d'exception.

On est bien en présence de disparités interdisciplinaires importantes en matière de culture et de pratiques du réseau scientifique. En effet, parmi les différentes disciplines, celles dont les DEA ont le plus tendance à associer plusieurs disciplines sont aussi celles qui pratiquent le plus souvent le partenariat multiétablissement. Cette relation n'a aucun caractère d'évidence, d'autres étaient imaginables. Dans l'hypothèse où la contrainte institutionnelle aurait été première, le modèle monoétablissement aurait pu guider la démarche du montage, poussant à rechercher localement des alliances pluridisciplinaires permettant d'atteindre un seuil de taille critique acceptable par les groupes d'expert chargés de l'évaluation des maquettes. Cette logique aboutit à privilégier les réseaux pluridisciplinaires sur la voie d'un modèle de développement localement autocentré des DEA. À l'opposé, on aurait pu concevoir de donner priorité à une logique disciplinaire. Serait alors privilégié un relatif enfermement disciplinaire, cherchant des alliances dans la même discipline, et dans ce cas nécessairement le plus souvent dans d'autres établissements, si des critères de dimension et de variété interne de la formation s'imposent. Dans les faits, aucune de ces deux démarches n'a dominé. D'une discipline à l'autre, la fréquence de la complexité des montages pluridisciplinaires et celle de la complexité des montages institutionnels varient dans le même sens. Et il semble possible d'affirmer que les choix des montages institutionnels soient définis en amont par les choix disciplinaires, et non l'inverse. La construction des DEA s'appuie sur les réseaux scientifiques existants, elle les conforte. Le rôle des établissements reste second. Ceux-ci ont, semble-t-il, rarement l'initiative de la constitution de ces réseaux, à moins que, par une politique scientifique claire et durable, ils en aient, à l'amont, encouragé l'émergence.

Densité des pratiques de réseau et dimension des pôles universitaires

Le rôle tenu par les réseaux de DEA dans la formation d'un territoire scientifique ne peut qu'intéresser les responsables d'établissements appelés à jouer des potentialités des réseaux scientifiques pour progressivement définir des objectifs d'établissements. Dans ce jeu complexe, la situation des établissements localisés dans les plus grands centres universitaires est favorisée. À l'abri des coûts qu'engendre le montage de formations sur plusieurs sites éloignés les uns des autres, les établissements localisés dans les grands pôles peuvent sur place valoriser une grande diversité de liens potentiels entre disciplines et entre établissements. À cet égard, la position de l'agglomération parisienne⁵ et des autres grandes métropoles universitaires est donc originale. Quel que soit le secteur scientifique considéré, on note le fonctionnement relativement autocentré des plus grandes villes. Le phénomène est manifeste pour le pôle parisien, où les structures en réseau associant des pôles provinciaux sont relativement peu nombreuses, alors que l'intégration intrapôle semble élevée, aucune rupture significative ne pouvant être décelée entre les universités de Paris-centre et les universités périphériques. Le poids de l'organisation autocentrée apparaît aussi important pour certains autres grands centres universitaires comme Lille, Strasbourg, Toulouse, Montpellier, par exemple. En revanche, les plus petits centres universitaires sont de fait plus systématiquement liés à d'autres pôles universitaires de plus grande taille. Les centres universitaires de l'Ouest, la plupart de dimension moyenne, donnent une bonne illustration d'une expérimentation assez systématique, dans le secteur des sciences de l'homme et de la société, de structures de DEA multisites.

Le degré d'ouverture des structures de DEA ne peut cependant être complètement expliqué par l'importance du pôle universitaire⁶ et ce, d'autant moins que le pôle francilien est exclu. Au-delà, il faut, d'une part considérer la forme des réseaux sur lesquels reposent ces structures, et analyser d'autre part l'intensité des liens ainsi engendrés entre les différents centres universitaires du territoire national.

Structures territoriales

Par les liens structurels qu'ils entretiennent entre les établissements, équipes de recherche et disciplines, les DEA sont désormais une des composantes de l'intégration scientifique du territoire national. Plusieurs perspectives invitent à une meilleure connaissance des structures territoriales ainsi mises en place. Qu'il s'agisse de perspectives d'aménagement du territoire ou de projets d'établissements, cette connaissance donne à la réflexion un cadre indispensable. En quoi les structures en réseau des DEA confortent-elles d'autres formes de mise en réseau et d'autres schémas d'interdépendance intra- et interrégionales? En quoi la formation à la recherche est-elle appelée à inventer ses propres modèles territoriaux de mise en relation?

On a noté l'importance que recouvrait la dimension disciplinaire dans la constitution des réseaux de DEA. Dans le cadre limité de cette contribution, les spécificités structurelles de ces réseaux sont définies à un échelon plus agrégé, qui est celui de

grands secteurs scientifiques⁷. Afin de cerner les enjeux territoriaux de telles structures, les réseaux observés correspondent en outre aux relations nouées entre pôles universitaires différents et non entre établissements différents. Les réseaux pluri-établissements développés sur le même site urbain ne sont donc pas pris en compte.

L'organisation géographique des réseaux s'effectue-t-elle sur un mode hiérarchique? Si oui, les structures mises en place par grands secteurs scientifiques semblent-elles converger vers un modèle hiérarchique commun? Les mesures associées aux notions de dépendance et de domination dans un réseau permettent d'apporter quelques éléments de réponse à ces questions. Quel que soit le nombre de DEA localisés en un pôle universitaire « i », on dira que « i » est dominé par le pôle « j », c'est-à-dire qu'il en est dépendant, si le plus fort lien de « i » est avec « j » et si « j » concentre au total plus de liens que « i ». On peut aussi dire que le pôle « j » domine « i » si le plus fort lien de « i » avec un autre pôle concerne « j » et si « j » concentre plus de liens que « i ».

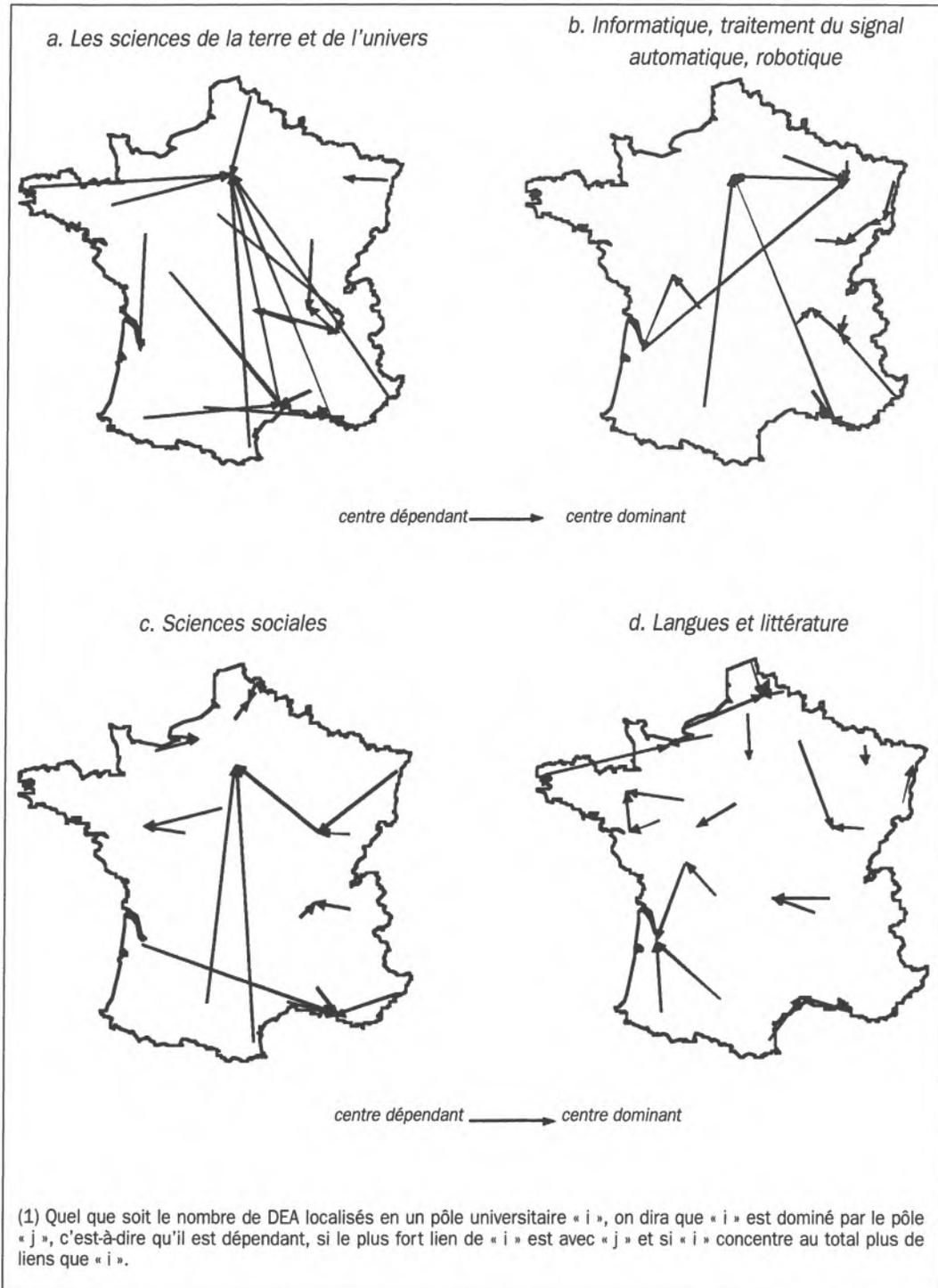
Pour quelques grands secteurs scientifiques, la figure 1 met en évidence la géographie des liens de domination entre pôles universitaires. On note qu'assez fréquemment, les liens de domination-dépendance les plus forts concernent à la fois la domination du pôle parisien sur les pôles universitaires provinciaux, méridionaux en particulier et celle de quelques pôles régionaux dont la domination se déploie à un échelon intrarégional plus ou moins large. On peut considérer à titre d'exemple le cas des « sciences de la terre et de l'univers » (*figure 1a*) où les liens de domination les plus importants sont articulés autour du pôle francilien, dont apparaissent dépendants les pôles universitaires du Sud-Est d'une part, les pôles bretons, Rennes et Brest, d'autre part. Dans ce secteur, les autres situations de dépendance s'inscrivent en général à un échelon intrarégional élargi, dominés par Lyon et Grenoble dans le Centre-Est, Marseille et Montpellier dans le Sud-Est, cependant que dans les autres régions, les liens de domination-dépendance sont réduits à un binôme comme par exemple dans le cas de la domination de Nancy sur Strasbourg.

L'ensemble « Informatique, traitement du signal, automatique, robotique » (*figure 1b*) est un autre exemple du même modèle, avec cependant une ampleur de la domination du pôle parisien qui s'écarte un peu moins de celle d'autres pôles dominants hors Île-de-France. Ces derniers, qui ne sont pas nécessairement tous parmi les plus grands centres universitaires, peuvent avoir un nombre de pôles dépendants équivalent à celui de Paris et au total toujours peu élevé. On trouve donc en position dominante en province, Lyon, Grenoble et Marseille, mais aussi Nancy, Besançon et même Mulhouse.

La structure mise en évidence pour les sciences sociales (*figure 1c*) rappelle le même schéma, avec un pôle parisien dont les liens de domination dépendance s'exercent sur Dijon, Toulouse et Montpellier, un peu en deçà, quant au nombre de centres dépendants, du pôle marseillais qui domine à son tour Bordeaux et l'ensemble des centres universitaires du Sud-Est. Ailleurs, les situations de domination-dépendance sont toujours de très faible portée géographique, s'organisant le plus souvent entre pôles voisins les plus proches (exemple de la domination de Rouen sur Caen et Le Havre, de Lyon sur Saint-Étienne et Grenoble, etc.).

Le schéma associé au domaine des « Langues et littératures » (*figure 1d*) se différencie fortement des précédents en ce que l'emprise géographique des systèmes de

Fig. 1 – Domination et dépendances des pôles universitaires



domination-dépendance est particulièrement faible, et que le pôle francilien n'apparaît plus en position dominante. Les systèmes de domination-dépendance s'instaurent toujours entre villes universitaires appartenant à une même aire régionale. À cet échelon, un très petit nombre de pôles exercent leur domination sur plus d'un centre : Paris sur Orléans, Dijon et Amiens, Nancy sur Besançon, Mulhouse et Metz, et enfin Nantes sur Angers, Rennes et Brest.

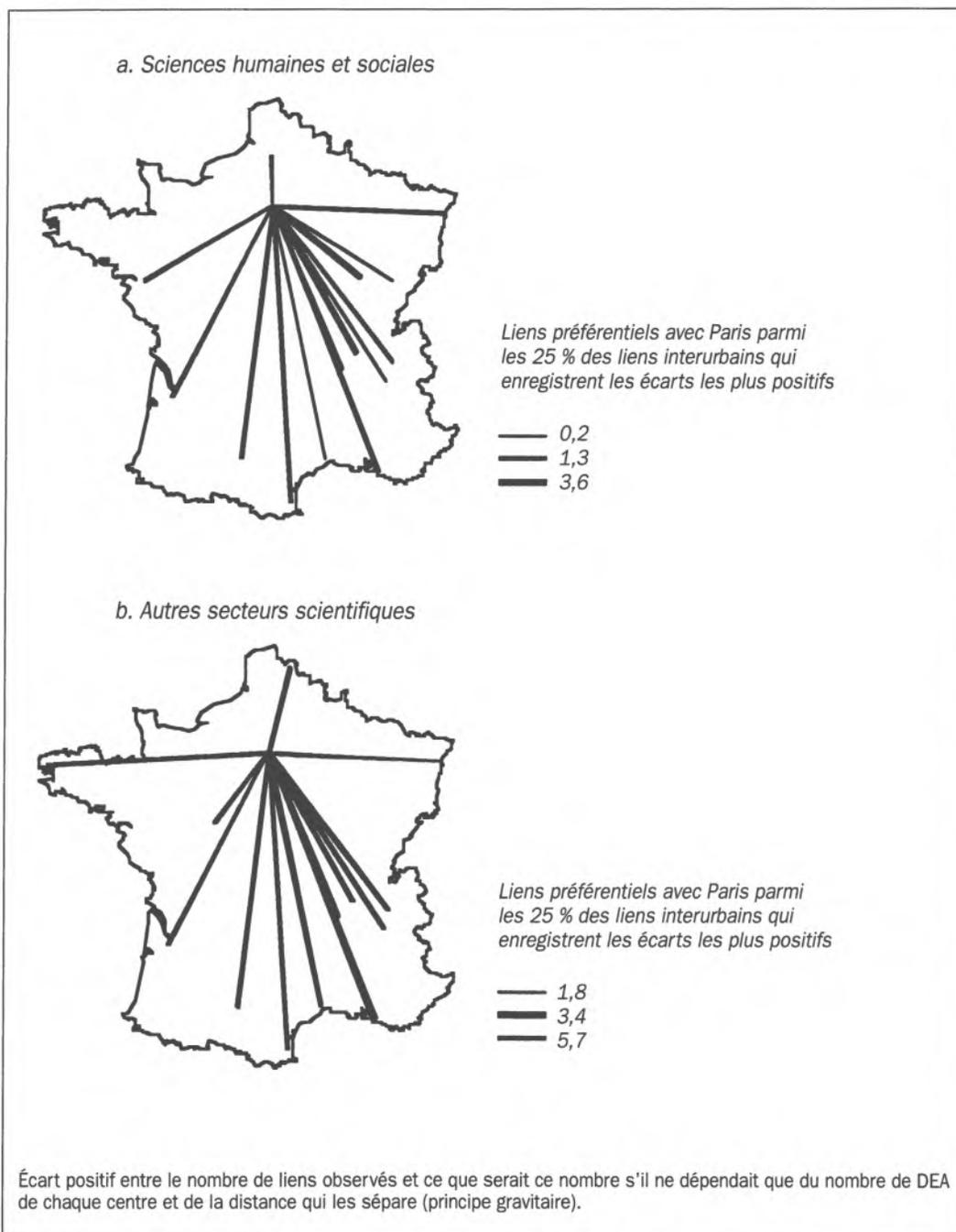
Au total, on peut donc dire que dans l'ensemble des sciences de la matière de la nature et de la vie, bien que la concentration des DEA en Île-de-France soit assez variable d'une discipline à l'autre, l'organisation en réseau a tendance à donner au pôle parisien une position dominante vis-à-vis des pôles universitaires méridionaux, du Sud-Est en particulier. Mais certains grands centres régionaux sont eux aussi appelés à jouer un rôle comparable avec des portées géographiques de domination qui peuvent être aussi étendues.

Dans le secteur des sciences de l'homme et de la société, en dépit d'une concentration parfois importante des DEA en Île-de-France, la domination du pôle parisien dans l'organisation en réseau est beaucoup plus faible que dans les autres secteurs scientifiques, surtout dans la partie « humanités » du domaine. En revanche, plusieurs systèmes de domination-dépendance s'inscrivent dans un cadre régional le plus souvent très restreint, comme autour de Strasbourg, d'Aix-Marseille, ou de Nantes dans l'Ouest.

Ces différences de structure sont à la fois une confirmation d'un fait de culture : celle du réseau est beaucoup moins bien établie dans le domaine des sciences de l'homme et de la société que dans les autres secteurs. Elles sont aussi une expression de la diversité de politiques scientifiques qui, selon les secteurs, n'ont eu ni la même force ni la même continuité pour promouvoir une structuration nationale de la recherche. De tels objectifs sont depuis longtemps poursuivis avec constance dans les secteurs des sciences de la matière, de la nature, et de la vie, ce qui est loin d'être le cas dans le secteur des sciences de l'homme et de la société. En l'absence d'une politique vigoureuse œuvrant dans ce sens, l'interconnaissance liée au voisinage semble devoir tenir un plus grand rôle dans la constitution des réseaux. À l'échelon des disciplines, seule la définition de pôles spécialisés de niveau national et international est compatible avec une structuration de réseaux de formation à la recherche à cet échelon géographique. Une telle orientation suppose des objectifs conçus pour des échelons relativement fins des grands champs scientifiques. Demeurées largement à l'écart de telles conceptions, les sciences de l'homme et de la société ne sont pas souvent contraintes à trouver des partenaires ailleurs que dans un environnement proche. Enfin, les différents schémas géographiques des systèmes de domination-dépendance reflètent aussi l'inégale puissance des concentrations, dont on a vu qu'elle déterminait pour partie le degré d'intégration locale des formations.

L'examen des caractéristiques de forme des réseaux sur la base desquels sont organisés les DEA a bien montré la sensibilité de ces formes à la fois à l'importance des pôles, ce qui ne saurait surprendre, à la distance de ces derniers les uns par rapport aux autres et, enfin, aux affinités électives qui interviennent à leur tour dans la formation de ces réseaux.

Fig. 2 (a et b) – Les relations préférentielles entre Paris et les pôles universitaires provinciaux



En effet, leur géographie n'échappe pas à la règle bien connue qui veut que, pour un phénomène donné, l'intensité des relations entre pôles dépend avant tout de l'importance de ces derniers et de la distance qui les sépare. Ce principe fondamental de l'interaction spatiale est à l'origine de la composante « banale » des interdépendances entre pôles universitaires. Il explique une part très importante de l'intensité des liens entre pôles universitaires et ce, quel que soit le domaine scientifique considéré.

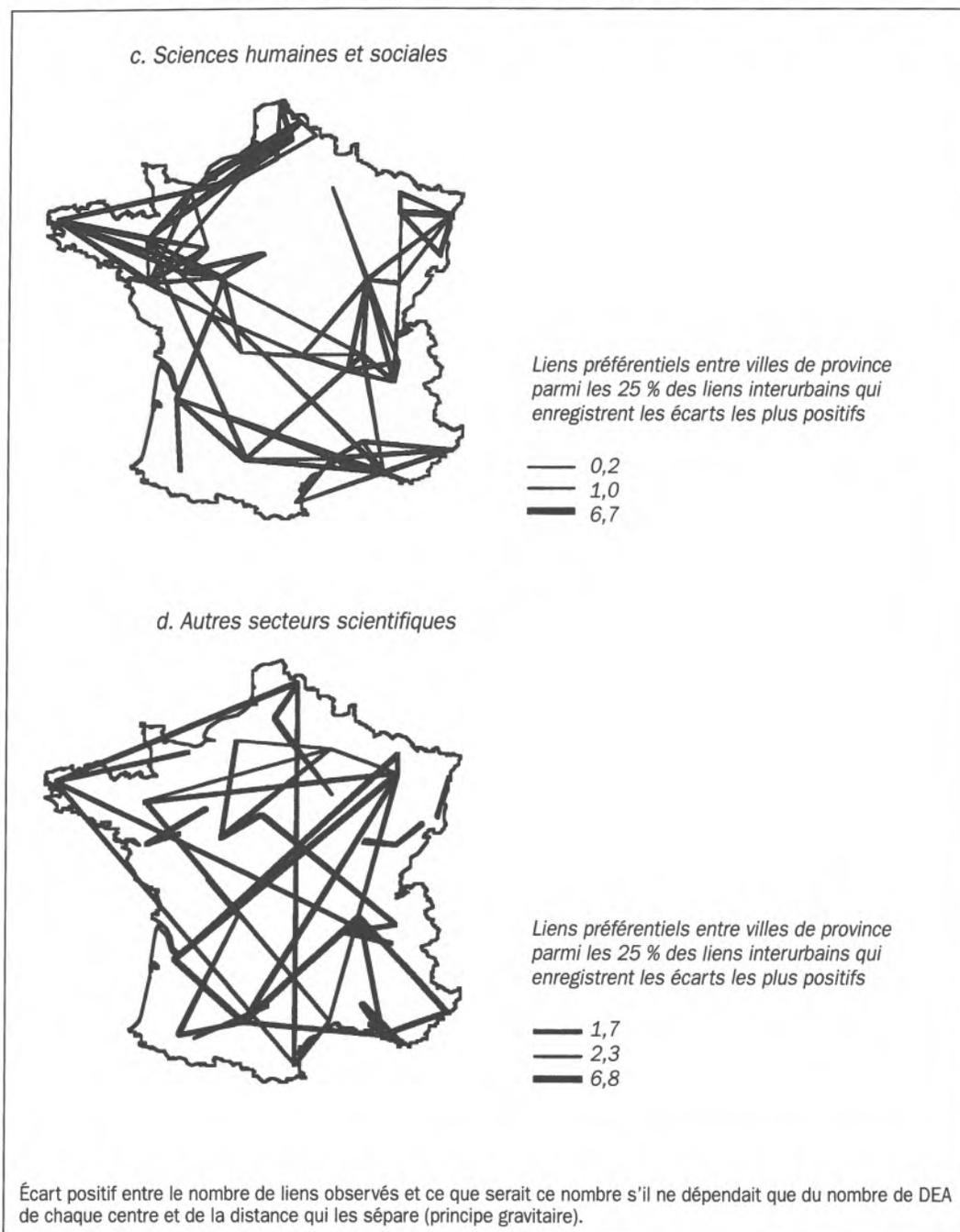
La dimension affinitaire des réseaux

Les sélections qui s'opèrent entre pôles, en vertu du principe affinitaire, sont bien exprimées par l'écart entre le nombre de liaisons observées et ce que seraient ces liaisons si elles ne reflétaient que le simple effet « banal » d'interaction spatiale. Quand ces écarts sont positifs, c'est-à-dire quand les liens observés sont plus nombreux que ceux que l'on pouvait attendre du seul effet banal, on peut considérer que le principe affinitaire a joué dans la structuration, puisqu'il a conduit à intensifier une relation. La comparaison des résultats obtenus pour l'ensemble des sciences de la matière, de la nature, et de la vie d'une part, et pour celui des sciences humaines et sociales d'autre part est riche d'enseignements. Pour une meilleure lisibilité des résultats, on a distingué dans la cartographie les liens préférentiels de Paris avec les autres pôles universitaires (*figures 2a et 2b*), des liens préférentiels entre pôles provinciaux (*figures 2c et 2d*).

Les liens préférentiels avec le pôle parisien se rattachent tant pour les sciences de la matière, de la nature, et de la vie, que pour les sciences humaines et sociales, au même modèle. Les liaisons préférentielles entre Paris et les pôles provinciaux concernent avant tout les grands centres universitaires méridionaux. Ces liaisons sont en revanche peu nombreuses et de moindre importance avec les pôles de la moitié nord. Elle n'apparaissent significatives qu'avec Tours, Brest, Lille, Strasbourg, pour les sciences de la matière, de la nature et de la vie, et avec Nantes, Amiens, Strasbourg, Besançon et Dijon, pour les sciences de l'homme et de la société. Le schéma de ces affinités, empreint d'une forte dissymétrie Nord-Sud, apparaît comme un modèle commun qui transcende largement les spécificités sectorielles.

Il n'en va pas de même pour les liens qui témoignent d'affinités entre pôles provinciaux (*figures 2c et 2d*). Pour les sciences de la matière, de la nature et de la vie, les liaisons préférentielles soulignent la forte intégration des pôles provinciaux dans une structuration à l'échelon national. À quelques exceptions près comme entre Nantes, Angers, Le Mans, ou entre Lyon, Saint-Étienne, Grenoble, ou encore entre Marseille, Avignon et Toulon, ces liaisons apparaissent entre centres relativement éloignés, qu'il s'agisse de liens entre grands centres, ou encore de liens entre grands et petits centres. Pour les sciences humaines et sociales, la dimension affinitaire des liaisons entre pôles provinciaux restitue en premier lieu l'existence de structurations régionales fortes, parfois emboîtées de proche en proche comme sur les bordures du Bassin parisien. De telles liaisons préférentielles traduisent le développement privilégié de liens dans le voisinage immédiat, qui sont le plus souvent numériquement supérieurs à ce que l'on aurait pu attendre du fait du simple jeu de la distance. Un tel schéma confirme une

Fig. 2 (c et d) – Les relations préférentielles entre les pôles universitaires provinciaux



nouvelle fois un plus grand cloisonnement géographique des formations de ce secteur. Ce cloisonnement pose plusieurs questions et en premier lieu celle de l'inégale finesse du découpage disciplinaire dans les deux cas. Alors que les DEA des sciences humaines et sociales ne sont en moyenne ni plus ni moins concentrés en Île-de-France, ces sciences sont de fait structurées autour d'un beaucoup plus petit nombre de disciplines, lesquelles contribuent donc de fait beaucoup plus rarement à la constitution de pôles spécialisés. Ce simple artefact structurel suffit à faire que les DEA de ce secteur soient apparemment moins contraints que d'autres à chercher leurs « semblables » à l'extérieur. Mais le plus grand cloisonnement géographique peut aussi être renforcé par l'existence de rapports originaux que les disciplines de ce secteur entretiendraient avec l'environnement géographique.

*

Les éléments rassemblés dans cette étude confirment le rôle institutionnellement et géographiquement structurant des formations de DEA à l'interface de la formation supérieure et de la recherche, et à celle des enjeux croisés des disciplines et des établissements universitaires.

À la grande variété des choix que sont appelés à faire les directeurs des formations, qui travaillent à la jonction des exigences disciplinaires en matière de recherche et aussi d'enseignement, des contraintes des établissements, et de celles des localisations de ces derniers, des structures se mettent en place. Au premier abord, celles-ci semblent d'une diversité extrême. Derrière cette grande diversité se cachent un certain nombre de dénominateurs communs aisément repérables à l'échelon des grands secteurs scientifiques, mais aussi décelables à l'échelon des disciplines.

Le degré d'ouverture des disciplines, l'état de leur structuration nationale, leur plus ou moins grande dépendance à l'égard des fonctions d'enseignement sont autant de facteurs qui entrent fortement en jeu dans les structurations géographiques des DEA. La dimension universitaire proprement dite intervient à son tour du fait en particulier de la dimension des établissements et de leur localisation dans des pôles universitaires que différencient le nombre et la variété des établissements. Reste le rôle du frein de la distance géographique qui sépare les pôles. Dans la constitution des réseaux, dans leur forme, et dans leur extension, ce frein joue un rôle d'autant plus grand que les structures disciplinaires nationales sont faibles, dès lors qu'on considère les relations établies entre pôles provinciaux. Entre ces derniers et le pôle parisien, les schémas d'association sont proches d'un secteur scientifique à l'autre. Les relations préférentielles établies entre Paris et les pôles méridionaux, du Sud-Est en particulier, ne font que retrouver des relations préférentielles bien connues sensibles dans les migrations de population en particulier. Comportements individuels et comportements institutionnels vont de pair, probablement depuis longtemps en ces domaines.

1 Cette structure repose fondamentalement sur un découpage du champ scientifique en 74 disciplines de base, regroupées en 16 secteurs correspondant à des unités d'évaluation scientifique au sein du ministère. Onze de ces regroupements concernent les sciences de la matière et de la vie, cinq les sciences de l'homme et de la société.

2 Cf., pour plus de détails, M. Brocard, Th. Saint-Julien, *les Spécificités territoriales du dispositif de recherche et de formation à la recherche*, convention DATAR n° 95-57, 1996.

3 *Ibidem*, voir « DEA et disciplines », p. 5-12. Le nombre de DEA par discipline varie de 1 à 97 et la taille moyenne des DEA par discipline (nombre de diplômés/année) varie de 6 à 47, avec la moitié des disciplines pour lesquelles cette taille moyenne est inférieure à 25.

4 *Ibidem*, voir les réseaux scientifiques sur lesquels s'appuient les DEA, p. 18-22.

5 Cette appellation regroupe le pôle constitué par l'ensemble des universités de l'Île-de-France.

6 L'importance du pôle universitaire est évaluée par le nombre de DEA habilités.

7 Les grands secteurs scientifiques, qui sont retenus dans cette contribution, correspondent aux agrégats de disciplines définis par la direction de la Recherche pour l'évaluation des DEA, dans le cadre de la formation des groupes d'experts (GER).

L'INTÉGRATION DU LIEN ENTRE FORMATION, RECHERCHE ET ENTREPRISE

*Michèle Royoux et Patrick Royet **

L'enseignement supérieur technique et technologique – qu'il s'agisse de l'université classique, des IUT, des STS ou des écoles d'ingénieurs – vit-il une mutation profonde quant à son positionnement dans son environnement et devient-il un acteur à part entière du développement économique?

La question est d'autant plus légitime qu'elle s'inscrivait déjà dans les objectifs sous-jacents du plan U 2000 et, surtout, qu'elle correspond depuis longtemps déjà à une réalité de fait dans de nombreux autres pays européens et aux États-Unis où l'intégration du lien formation-recherche-entreprise est indissociable de l'identité universitaire et/ou académique.

La France a reconnu la nécessité de développer cette relation triangulaire mais n'en est encore qu'aux balbutiements au plan de sa mise en œuvre. Dans ce contexte, les contraintes du système de l'enseignement supérieur, l'héritage culturel favorisant la valorisation de la recherche fondamentale, le manque de visibilité des structures d'interface – pour ne citer que quelques facteurs – constituent un lourd handicap pour progresser sur la voie de l'ouverture des établissements sur leur environnement et réciproquement.

L'analyse de cinq régions moyennes françaises – à savoir l'Aquitaine, le Centre, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon et le Poitou-Charentes – a montré qu'en la matière, la sensibilisation est relativement récente et qu'elle est plus ou moins accentuée en fonction de l'identité culturelle de la région et également de l'état d'esprit des décideurs régionaux vis-à-vis de la promotion de la relation formation-recherche-entreprise.

Plus instructif est le fait que les résultats des initiatives concrétisées démontrent l'intérêt de la démarche et en corroborent la pertinence et la valeur ajoutée dans l'intérêt des trois parties impliquées.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que la mise en œuvre réussie de la relation triangulaire intégrée est fortement dépendante de facteurs structurels et méthodologiques fondamentaux qui permettent de créer un environnement favorable au développement du lien.

* Consultants. Réflexion basée sur les résultats de l'étude menée par Hayek France SA.

Ce n'est, en effet, que lorsque le système dans son ensemble s'appuie sur une logique globale et cohérente où chaque rouage dépend de l'autre et profite à l'autre qu'il devient réellement performant.

Citons à titre d'illustration quelques éléments favorisant la mise en œuvre réussie de l'intégration de la relation triangulaire :

- approche collective de la problématique, notamment par le biais de structures fédératrices et/ou de programmes structurants,
- ciblage au plan régional des effets socioéconomiques des actions liées à l'intégration du lien,
- implication de filières courtes dans le dispositif de soutien au développement et au transfert de technologie,
- décloisonnement de la recherche avec initiatives favorisant la complémentarité verticale des types de recherche (applications industrielles, recherche industrielle, recherche mixte, recherche fondamentale),
- intégration forte dans le système triangulaire des structures d'interface.

Il est indéniable que la dynamique engendrée par la relation triangulaire intégrée correspond à une mobilisation des acteurs autour d'objectifs fédérateurs communs et également à une prise de conscience non restrictive de la complémentarité et de la synergie du rôle et de l'apport des différents acteurs dans le cadre du processus global. Ces deux aspects constituent sans aucun doute le dénominateur commun de toutes les expériences réussies en la matière.

Voici quelques exemples réussis d'intégration du lien formation-recherche-entreprise.

Synergie/ENIB, Belfort

Cette association a été créée en 1992 à la suite d'une mission FRADE de la DATAR, rattachée à l'ENIB (École nationale d'ingénieurs de Belfort). Elle a pour objet de réaliser l'interface entre écoles et entreprises et exerce ses activités dans les domaines de transferts de technologie et du savoir-faire, de la promotion des nouvelles techniques et de leurs applications, des actions de formation, du développement de la recherche scientifique et de ses applications, du rayonnement des établissements membres de l'association...

Dans le cadre d'une convention-cadre entre ENIB et Synergy, des projets de fin d'études d'étudiants ont été réalisés sous forme de projets d'études et de recherche pour des « entreprises-clientes » facturées forfaitairement (= 80 000 francs) pour la prestation fournie, avec pour triple objectif :

- la professionnalisation de la formation d'ingénieur,
- la mise à disposition des entreprises des ressources et des compétences technologiques de l'école (professeurs, chercheurs, professionnels extérieurs, laboratoires, bureaux d'études, moyens informatiques...),
- l'obligation de résultats dans le respect d'un planning de réalisation.

C'est ainsi que furent réalisés 150 projets à fin 1995 comportant 75 entreprises en référence, dont 50 % des PFE en PME-PMI et 60 % en Franche-Comté, 20 % en Alsace.

Université de Poitiers

• *Le MST biologie + informatique* est une formation qui correspond à une double compétence réelle et créée à partir des besoins détectés par des chercheurs universitaires détachés dans des laboratoires d'essais d'entreprises industrielles. Cette formation est reconnue et soutenue par la profession avec implication des industriels au niveau des programmes de formation.

Elle s'effectue en étroite collaboration avec les entreprises au plan de la recherche, et implique l'embauche des diplômés sous six mois avec placement national.

• *Le DESS « Conception et modélisation des processus mécaniques »* a été mis au point quand la région Poitou-Charentes et le département de la Vienne ont souhaité développer les aspects innovation/développement en liaison avec les entreprises en s'appuyant sur un laboratoire; il a été mis en place dans le cadre d'un DESS (le DEA ne rencontrant pas une acceptation suffisante de la part des entreprises).

Il s'agit d'une formation de 10 mois pour laquelle chaque étudiant est, dès le début de sa formation, « parrainé » par une entreprise dans le cadre d'un accord, l'entreprise s'engageant à verser 50 000 francs à l'UFR (formation DESS). Cette formation se déroule comme suit :

- premiers 5 mois : formation universitaire + 1 semaine/mois en entreprise,
- 5 derniers mois : plein temps en entreprise + 1 semaine tous les 2 mois à l'université pour bilan.

Cette mise en place a d'ores et déjà eu plusieurs conséquences : le laboratoire de mécanique des solides est rendu « accessible » et valorisé auprès des entreprises grâce au transfert de technologie opéré; les entreprises profitent des compétences d'un laboratoire de pointe; enfin, 50 % des étudiants sont embauchés par les entreprises.

CARTT (Centre académique de ressources et transferts de technologies), Besançon

Il s'agit d'une structure d'interface régionale entre les établissements de formation et les entreprises visant à soutenir les PMI dans le développement et la réalisation de produits à contenu technologique industriel affirmé et/ou l'industrialisation d'un produit, les projets pouvant être initiés :

- à la demande d'une entreprise, le CARTT faisant l'analyse et la préétude nécessaires et recherchant l'établissement et l'équipe qui peuvent répondre au problème posé,
- sur proposition d'un lycée technique en partenariat avec une entreprise.

Les projets ont été réalisés par des étudiants sous la responsabilité d'un enseignant qui est nommé chef de projet. Les activités en 1994 se sont soldées par 23 projets aboutis (dont innovation industrielle) et ont associé 13 établissements d'enseignement supérieur (STS, IUT, IUP, ENSMM).

CLAT, Languedoc-Roussillon

Le dispositif régional des CLAT (cellules locales d'animation technologique) a été mis en place en 1995 et consiste en un maillage du territoire par des cellules à l'écoute du tissu économique d'un bassin d'emplois afin de fournir des réponses adaptées aux entreprises en matière de transfert de technologie.

Les équipes des CLAT sont constituées par 4 ou 5 professeurs et/ou enseignants-chercheurs (lycées techniques, IUT, écoles d'ingénieurs, université) détachés à cet effet à temps partiel. L'intérêt du dispositif se mesure à plusieurs critères :

- ancrage dans le dispositif industriel de cellules plus proches formellement et informellement des entreprises (PME-PMI en particulier),
- mixage des enseignants des filières courtes et longues permettant une fertilisation croisée et des synergies interétablissements,
- interface entre entreprises et pôles de compétences régionaux,
- détection des besoins en formation continue des entreprises,
- mise en évidence des besoins en emplois.

Il est résulté de ce dispositif une accélération des relations entre la recherche et les entreprises avec un impact jugé positif en termes d'offres de stages.

Le CLAT des Pyrénées-Orientales a permis en 1996 le développement de projets de transfert de technologie de niveau applications industrielles à niveau recherche mixte dans 20 % des entreprises, à savoir autant que durant les dix années précédentes.

CRED/IUT, Bordeaux

Structure d'interface de transfert de technologie s'appuyant sur des laboratoires, le CRED (Centre de recherche, étude et développement) permet, au travers de la formation DNST « Projets industriels » et de projets d'entreprises à forte composante d'innovation technologique, de concrétiser les objectifs suivants :

- formation en alternance d'étudiants bac + 2 (à bac + 4) au rôle de responsable de projets industriels, en contact avec l'entreprise et la recherche,
- transfert de technologie à partir d'un laboratoire du CRED et, si nécessaire, appui d'un laboratoire du campus pour certaines recherches mixtes,
- partage d'objectifs des intéressés et renforcement de leur compréhension mutuelle,
- investissement de l'entreprise dans la recherche (projets payants) et dans la formation (50 000 à 100 000 francs),
- soutien de la diffusion technologique dans la région.

À la suite de la mise en place du CRED, on a pu observer une réelle progression technologique des entreprises (par an : 9-12 PME-PMI, 5-7 grandes entreprises, 2-3 organismes publics concernés). Les étudiants ont été embauchés dans 50 % des cas et deux entreprises ont été créées à la suite de développements de produits industriels.

Ces quelques exemples témoignent de la capacité du système à développer des structures ou des modes de fonctionnement aptes à favoriser la relation triangulaire intégrée formation-recherche-entreprise, l'origine de ces initiatives étant multiple mais généralement ancrée dans la réalité du terrain industriel et/ou économique.

Au-delà de l'intérêt individuel immédiat des trois acteurs directement impliqués dans la relation triangulaire – à savoir étudiant/enseignant-chercheur/industriel –, il convient de souligner que le rôle de chacun d'entre eux s'inscrit à moyen et long termes dans une optique et une finalité plus larges :

- l'étudiant constitue un vecteur d'enrichissement technologique interne dans l'entreprise et un véritable relais – pendant et après la formation initiale – entre l'industrie et la recherche;

- l'enseignant-chercheur constitue un vecteur de régulation et de réinjection de connaissances et de savoir au profit de la formation, de la recherche et de l'entreprise;
- l'industriel constitue un vecteur de transformation et de valorisation de la richesse culturelle en richesse économique.

Aussi la complémentarité et la synergie des rôles se révèlent infinies... à condition toutefois que le dialogue formel et informel entre les acteurs soit maintenu et favorisé.

C'est au travers de ces échanges et au travers d'objectifs compris et partagés – qui ne remettent nullement en question le positionnement dans la société de chacun des acteurs – qu'une réelle dynamique de développement socioéconomique pourra être initiée, notamment par le biais de l'innovation qui – il convient de le souligner – ne doit pas être uniquement associée aux seuls aspects technologiques.

L'université et les établissements d'enseignement supérieur ont la lourde tâche de diffuser les connaissances et le savoir, mais également de préparer la jeunesse à devenir l'élément moteur du futur de notre environnement industriel et économique en développant chez elle un sens des réalités et un état d'esprit qui lui permettront de comprendre les enjeux et de relever les défis.

Cela ne peut être rendu possible qu'au travers du « vécu » de la relation triangulaire intégrée formation-recherche-entreprise, où chaque acteur impliqué est réellement partie prenante d'un processus global dans lequel s'inscrivent sa responsabilité et sa fierté citoyennes.

L'université a-t-elle besoin de l'entreprise? L'entreprise a-t-elle besoin de l'université? Sans aucun doute, et demain – dans un environnement de moins en moins figé où les hommes devront évoluer et s'adapter en permanence – encore davantage qu'aujourd'hui.

Savoir transformer les différences, qui constituent aujourd'hui des handicaps bloquants, en atouts pour le développement socioéconomique, tel est l'enjeu de la relation triangulaire intégrée formation-recherche-entreprise qui constitue de fait un levier puissant de compétitivité et de croissance.

LES TRANSFORMATIONS DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE VIE DES ÉTUDIANTS

*Cécile Pierre **

L'objectif général du plan U 2000 portait sur la construction de 1,5 million de mètres carrés supplémentaires « d'ici la rentrée 1995 ». Des objectifs étaient explicitement affichés en termes d'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants. Mais U 2000 ne dictait pas seulement – ni même essentiellement – un objectif, mais aussi une méthode, un mode de réalisation particulier et nouveau : le financement paritaire avec les collectivités locales. Ces dernières ont répondu massivement puisque leur participation aura finalement atteint 16 milliards de francs, faisant jeu égal avec l'État. Sauf cas particuliers, toutes les collectivités locales ont demandé et obtenu la maîtrise d'ouvrage. C'est cet angle d'observation que nous avons choisi de privilégier dans la conduite de cette étude¹. Nous nous sommes intéressés, non pas aux effets directs du plan U 2000 sur les conditions de vie des étudiants, mais aux effets induits par une implication nouvelle des acteurs, et en particulier des villes.

Dans le prolongement de ce travail et dans un souci d'analyse prospective, nous nous attachons à présent à questionner le nouveau modèle partenarial créé par le plan U 2000. Dans ce contexte, quels sont les acquis et les faiblesses de ce schéma ?

La ville, nouveau partenaire ou acteur institutionnel ?

L'analyse des principaux résultats de l'étude nous impose de distinguer les grandes villes des villes moyennes. En effet, les stratégies des acteurs diffèrent très sensiblement selon que l'on considère l'une ou l'autre catégorie. En grande ville, tout se passe comme si le plan U 2000 avait constitué le détonateur d'une prise de conscience du rôle de l'université et des étudiants dans la ville et par conséquent du rôle de la municipalité pour l'université. En ville moyenne, ce processus a précédé, dans les faits, le plan U 2000, mais ce dernier a été l'occasion d'une reconnaissance formelle de l'engagement

des villes moyennes pour l'enseignement supérieur avec, pour celles qui n'avaient pas encore d'implantation, la possibilité de se doter de ce qu'elles considéraient comme un outil de développement.

En effet, le choix des partenaires financiers d'une part, et de ceux qui se verront attribuer la maîtrise d'ouvrage d'autre part, est certes déterminant. L'étude montre que les villes sont intervenues, à ce double titre, dans l'ensemble des domaines relatifs aux conditions de vie et de travail des étudiants, y compris ceux ne relevant pas (essentiellement ou exclusivement) de leurs prérogatives, et ce par l'intermédiaire du schéma U 2000. C'est le cas pour la construction ou l'aménagement de locaux liés au logement, à la restauration, aux équipements de bibliothèques ou d'informatique.

Pour la majorité des grandes villes, il s'est alors opéré un véritable processus d'appropriation. Ce fait est notamment attesté par la reconnaissance, à partir de 1991, du rôle institutionnel de la ville dans l'enseignement supérieur et de sa fonction en matière d'accueil et d'information des étudiants. Ainsi, parmi les 60 % de grandes villes détenant soit un adjoint chargé à titre principal des questions universitaires, soit un service municipal chargé exclusivement de ces questions, une moitié connaît cette situation depuis 1991. Nous observons par ailleurs que, parmi les 50 % de villes qui éditent une plaquette ou un livret d'information à destination des étudiants, une proportion de 80 % réalise cette édition depuis 1991.

Pour les grandes villes, le schéma U 2000 a constitué également l'opportunité de considérer les locaux universitaires comme des éléments à prendre en compte dans l'organisation de l'espace urbain (nouvelles liaisons entre la ville et le campus, aménagement de celui-ci en l'ouvrant aux citoyens, création ou aménagement de locaux en centre-ville, etc.).

En ville moyenne, il apparaît que le rôle des communes (pour celles bénéficiant d'une implantation universitaire avant 1991) existait déjà de manière très significative avant 1991. Dans ce cas, la reconnaissance institutionnelle de l'enseignement supérieur et l'implication des responsables territoriaux en matière d'accueil et d'information sont antérieures à 1992. En effet, les trois quarts des villes moyennes disposant d'un adjoint ou d'un service chargé uniquement de l'enseignement supérieur ont réalisé cette création avant 1991. De même, parmi les 47 villes moyennes de l'enquête ayant œuvré en matière universitaire, avant la mise en place du plan U 2000, par une politique d'information (édition d'une plaquette et/ou création d'un point d'information), 38 villes avaient déjà développé cette fonction d'information et d'accueil de la ville avant 1991, et n'ont fait que la consolider après la mise en place du plan.

C'est dans un contexte de crise qu'U 2000 a été mis au point. Il constitue une réponse à une situation d'urgence, mais son mode de financement – le cofinancement avec les collectivités territoriales – présente une solution nouvelle et originale, de nature à remettre en cause le pilotage sur le long terme de l'enseignement supérieur. Ainsi, les villes se sont engagées à titre exceptionnel mais elles sont en fait devenues de véritables partenaires de l'État, aux côtés des régions et départements, en matière de gestion des conditions de vie et de travail des étudiants. Il fallait dès lors organiser ce multipartenariat.

L'institutionnalisation d'un modèle partenarial

Le plan U 2000 a d'une part suscité la création de nombreuses structures partenariales pour la gestion des questions relatives aux conditions de vie et de travail des étudiants et, d'autre part, permis l'utilisation au profit de l'enseignement supérieur d'enceintes de concertation déjà existantes.

À partir de 1991, ont été créées de nombreuses structures destinées à assurer une gestion partenariale de l'enseignement supérieur. Ainsi, la ville d'Amiens a créé une commission municipale « Savoir et cadre de vie », composée de l'université, de l'État, de la région, du département et de la chambre de commerce et d'industrie. À Bordeaux, un Comité consultatif régional pour la recherche et le développement technologique a été mis en place. Il rassemble des représentants de l'État, de la région, du département, de la ville et des universités. Il est ainsi intéressant de noter que toutes les grandes villes ayant créé une commission municipale ou extramunicipale chargée de la vie étudiante, Mulhouse exceptée, ont réalisé cette création entre 1991 et 1996.

Par ailleurs, les structures classiques de concertation ont été activées. Ainsi en est-il de la présence des présidents d'universités (ou de leurs représentants) au sein des conseils économiques et sociaux, des conseils municipaux, ou encore de la participation d'un représentant municipal aux conseils d'administration des universités. En fait, les modes de concertation varient d'une place à l'autre. À Nancy, il s'agit de « réunions régulières de la municipalité avec les CEVU ». À Rennes, a été mise en place une convention de coopération renouvelée par avenant tous les ans.

Enfin et surtout, U 2000 a suscité la revalorisation des outils de concertation que sont les schémas régionaux de l'enseignement supérieur et les contrats de plan État-régions. Cette politique avait été déjà amorcée par le X^e plan et en particulier dans le cadre d'un de ces grands chantiers intitulé « Éducation et formation ». Ce volet s'intéressait prioritairement à la formation professionnelle et au premier cycle. De nombreuses universités en bénéficient, comme celles de Strasbourg, Montpellier, Perpignan, Amiens, Compiègne, Caen, Rouen, Le Havre, Reims, ainsi que des IUT et des villes moyennes qui reçoivent des délocalisations sous forme d'antennes universitaires. Au total, au cours de ce plan, l'enseignement supérieur reçoit plus de 139 millions de francs de la part de l'État, et une somme équivalente en provenance des régions et des autres collectivités. U 2000 intervenant en cours de contrat avec une autre ampleur – puisque le coût total du financement s'élève à 22 226 millions de francs – conforte ces orientations et permet de les généraliser avec le XI^e plan. Celui-ci marque en outre un pas en avant avec la participation des départements et des grandes villes à ce jeu de concertation. Ces outils (schémas régionaux de l'enseignement supérieur et contrats de plan État-régions), désormais revalorisés et activés par le plan U 2000 permettent d'institutionnaliser la concertation, d'organiser formellement le multipartenariat, lui donnant par là les moyens de fonctionner.

Toutefois, deux problèmes subsistent. Le premier a trait à l'absence remarquée des villes moyennes dans ce jeu de concertation. Le second relève de l'absence d'une répartition claire des compétences entre chacun de ces acteurs, de la non-définition des règles du jeu de ce nouveau partenariat et, par conséquent, du rôle de l'État.

Les villes moyennes absentes du jeu de concertation ou en situation de partenariat contraint

Le schéma U 2000 marque le développement ou l'intensification des relations entre le tissu économique local et d'une part la municipalité, d'autre part les autres collectivités territoriales. Cette concertation s'exerce au sein de commissions ou d'associations créées par les villes, lesquelles associent à titre principal les partenaires économiques et le conseil général. À titre d'exemple, dans la ville d'Aurillac, la municipalité a créé une association destinée à gérer les questions liées à l'enseignement supérieur. Cette dernière regroupe le conseil général, la CCI et le district. À Blois, a été mise en place une association municipale composée de l'université de Tours, de la CCI et du conseil général.

Ce processus apparaît comme normal. Dans le cadre du plan U 2000, les villes moyennes sont autorisées et incitées à accroître le financement de l'enseignement supérieur. Ce faisant, et pour la première fois, le rôle des municipalités (qui préexistait à U 2000, contrairement à ce que l'on a observé en grande ville) est reconnu. Ainsi, tout se passe comme si le plan U 2000 avait consacré la reconnaissance institutionnelle de l'enseignement supérieur en ville moyenne, et par conséquent légitimé le rôle joué par les communes dans l'enseignement supérieur.

Contrairement à ce qui se passe en grande ville, ces municipalités ne sont pas considérées comme des partenaires à part entière. Formellement les villes moyennes sont exclues des instances de concertation (schémas régionaux et contrats de plan). En fait, les relations avec les autres niveaux s'exercent de manière informelle (par le biais des associations par exemple) ou par le jeu des doubles compétences (le maire d'une ville moyenne étant également membre du conseil général). Cette situation trouve son explication dans le fait que la création de ces antennes s'effectue généralement à la demande des municipalités (qui à ce titre sont appelées à en assumer principalement la charge financière), sans que ces antennes bénéficient d'autonomie. Dès lors, l'interlocuteur légitime est l'université mère et sa ville d'implantation, et non la ville moyenne qui accueille l'antenne.

Le plan U 2000 a donc créé une situation paradoxale, et ce au moins sur deux points.

- On a consacré l'émergence de l'enseignement supérieur en ville moyenne, chacune bénéficiant désormais d'une implantation de type universitaire. Les charges financières se sont donc considérablement accrues. Pour autant, le coût relatif aux conditions de vie et de travail est généralement assumé par ces villes et très peu partagé avec les autres partenaires. Or l'étude montre que, malgré l'implication très forte des municipalités, les étudiants éprouvent des difficultés :

- en matière de restauration : seules 40 % des villes moyennes détiennent un restaurant de type universitaire; dès lors les étudiants ont recours à un réfectoire du lycée ou d'une école ou à un établissement municipal autre que scolaire – ainsi à Chartres, les étudiants déjeunent dans le self du personnel communal;
- concernant les équipements sportifs : seuls 50 % des établissements universitaires disposent d'un professeur d'éducation physique (dont la moitié sont employés à temps partiel);

– dans les domaines liés aux services culturels ou d'animation, du fait de la faiblesse relative des villes moyennes dans ce domaine, comparées aux grandes villes : les associations ne disposent pas d'un effectif suffisant pour pallier ces déficiences institutionnelles ;
– dans les services sociaux et médicaux : à titre d'exemple, à Niort, le responsable note que « les services sociaux et médicaux du CROUS n'assurent qu'une permanence mensuelle », ou encore à Cherbourg, « on note l'absence d'antenne santé ou médico-sociale ».

• Dans le cadre du plan U 2000, les villes ont été autorisées et incitées à accroître le financement de l'enseignement supérieur. Dès lors que les antennes ne bénéficient pas d'une autonomie plus large, même partielle, sur le plan de la gestion administrative, en termes pédagogiques ou scientifiques (pas de conseil scientifique, pas de CEVU ou de conseil d'administration propres), les municipalités ne sont toujours pas associées au fonctionnement et à la définition du contenu des formations. Dans ce contexte, il semble difficile de faire de ces établissements universitaires en ville moyenne des pôles de développement local (avec, par exemple, l'implantation d'une zone de formation très pointue et significative, non nécessairement limitée au premier cycle) et, par conséquent, de concevoir ces sites comme des leviers d'aménagement régional. La relation reste essentiellement bilatérale entre l'antenne et l'université mère, et la ville ne peut alors être considérée comme un partenaire à part entière dans les instances de concertation.

Si l'on souhaite faire des schémas régionaux d'enseignement supérieur de véritables schémas d'aménagement régional et non pas essentiellement des plans d'équipement, il semble nécessaire d'y associer les villes moyennes. Cette association n'a de sens que dans la mesure où les antennes universitaires sont dotées d'une autonomie partielle dans un cadre qui reste à définir.

Un multipartenariat aux règles du jeu mal définies

U 2000 a renforcé la logique de partenariat, notamment en intégrant les villes, et il a institutionnalisé ce nouveau modèle partenarial. Cependant, il n'est pas parvenu à clarifier les règles du jeu de cette nouvelle configuration, pas même le rôle de chacun des acteurs qui s'y trouvent impliqués.

Comme l'écrit D. Filâtre, « en aucun cas, l'enseignement supérieur n'est considéré comme un service public local et les lois de répartition des compétences à ce sujet sont claires : l'enseignement supérieur relève de la seule compétence de l'État » [D. Filâtre, F. Dubet, F.-X. Merrien, A. Sauvage, A. Vince, *Université et Villes*, l'Harmattan, 1994]. Or, comme nous l'avons observé dans le cadre de l'étude, en matière de conditions de vie et de travail des étudiants, l'État n'est plus, *de facto*, le seul acteur compétent, et cet état de faits semble s'inscrire dans la durée.

Toutefois, cette nouvelle forme de régulation qui associe la région, le département et la ville s'est opérée sans grande option, notamment pour ce qui concerne le rôle désormais dévolu à l'État. L'intervention de l'État doit-elle se faire en proportion de l'effort de chaque région ? Dans ce cas, on tendrait nécessairement à favoriser les régions les mieux dotées financièrement, celles qui ont les capacités politiques de négociation les plus fortes ou encore celles pour qui l'enseignement supérieur constitue une priorité.

Doit-on au contraire considérer comme point de départ les besoins des universités? Mais alors, qui serait habilité à évaluer ces besoins? Faut-il accorder à l'État un rôle compensatoire qui viserait à prendre en charge la proportion que les collectivités territoriales ne pourraient assumer, de façon à amoindrir les disparités régionales? C'est bien plutôt le premier schéma qui a été appliqué dans le cadre du plan U 2000 : « Les régions ont fait des propositions qui ont été expertisées, puis négociées, avant de parvenir aux schémas régionaux approuvés par les CIAT. » En ce sens, U 2000 a été davantage un plan d'équipement qu'un réel schéma d'aménagement. Ainsi, par exemple, concernant les conditions de travail, les ratios observés dans le cadre de notre étude attestent que le plan U 2000 n'a pas permis de réduire les disparités entre universités, notamment concernant les bibliothèques universitaires (amplitude horaire, nombre de places assises, d'ouvrages ou de prêts par inscrit).

Dans ce contexte, les contrats de plan État-région peuvent constituer l'outil de cette gestion multipartenariale sous tutelle de l'État, et rétablir les grands équilibres. Toutefois cette option n'est possible que si l'État se donne les moyens d'être suffisamment informé, afin d'adopter une vision d'ensemble.

Une étude minutieuse de ce qui a été prévu – et réalisé – au cours du XI^e plan permettrait de comparer l'écart subsistant éventuellement entre la répartition géographique des déficiences mesurées par notre enquête et les réalisations des plans (U 2000 et XI^e plan). Pour ce dernier, l'État avait décidé de moduler sa participation en fonction inverse des capacités des régions. Le bilan final se traduit-il par une tendance à l'égalisation des chances concernant les moyens (objectif officiel de l'Éducation nationale), ou un maintien, voire un accroissement, des inégalités selon le niveau de richesse et la volonté politique des collectivités locales?

*

Le plan U 2000 marque une rupture forte dans le système d'intervention de la puissance publique. Il permet l'introduction de nouveaux acteurs, en particulier les grandes villes et les régions, et institutionnalise un modèle partenarial de gestion de l'enseignement supérieur. Malgré ces bouleversements en profondeur, U 2000 reste un plan d'urgence et davantage un schéma d'équipement qu'un schéma d'aménagement, ceci au moins pour deux raisons. D'une part, l'État ne s'est pas donné les moyens de dresser un bilan des disparités régionales (concernant les conditions de vie ou de travail des étudiants) et n'a pas davantage posé les règles du jeu concernant le rôle qui serait désormais le sien. D'autre part, à partir du plan U 2000, le rôle des régions s'est considérablement renforcé. Ces dernières ont été amenées à jouer, et jouent encore (dans le cadre des schémas régionaux d'enseignement supérieur et des contrats de plan) une fonction d'arbitre au sein de ce système partenarial. Or les villes moyennes étant « exclues » de ce jeu de concertation, le modèle centralisé et hiérarchisé (la multiplication des antennes et des départements d'IUT répond plus à une logique de « trop-plein » des universités mères qu'à une logique de pôle de développement local) l'a largement emporté sur le modèle fédératif (ou de mise en réseau), dans lequel les villes moyennes pourraient développer des formations très pointues et de dimension significative.

À condition de repenser la place (en particulier celle des villes moyennes) et le rôle de chacun des acteurs (en particulier de l'État), il est possible de mettre en œuvre, dans le cadre des contrats de plan, un véritable schéma d'aménagement de l'enseignement supérieur.

1 Il avait été décidé par le comité de pilotage afférent que cette enquête s'effectuerait par questionnaire auprès des responsables de l'enseignement supérieur des villes moyennes et des grandes villes visées par U 2000, ainsi que des présidents, vice-présidents et administrateurs délégués d'établissements universitaires responsables.

Les questionnaires ont été adressés de manière systématique à chacune de nos quatre cibles. Y ont finalement répondu et ont été traités :

- 35 % des établissements universitaires en ville moyenne,
- 47 % des universités des grandes villes,
- 66 % des municipalités des grandes villes universitaires,
- 63 % des municipalités des villes moyennes disposant d'une implantation universitaire.

Au total, 164 questionnaires ont été traités.

TABLE DES FIGURES

<i>Les types d'enseignement concernés (tableau)</i>	15
<i>L'effort national de construction (graphique)</i>	16
<i>Répartition des interventions par académies (surfaces dont œuvre) (graphique)</i>	17
<i>Répartition des interventions par type de composants (surfaces dont œuvre de constructions neuves par ordre décroissant) (graphique)</i>	18
<i>Répartition des interventions par éléments de programme (surfaces dont œuvre de constructions neuves par ordre décroissant) (graphique)</i>	18
<i>Répartition générale des interventions par type de localisation (surfaces dont œuvre par ordre décroissant) (graphique)</i>	19
<i>Cadrage financier du plan U 2000 (tableau)</i>	20
<i>Répartition des financements entre collectivités territoriales (tableau)</i>	21
<i>Variables de dépenses (tableau)</i>	21
<i>Dépense par étudiant (graphique)</i>	22
<i>Le poids et la structure de financement des constructions selon leur « ancienneté » dans la contractualisation (tableau)</i>	22
<i>Structure de financement des « opérations antérieures » (en millions de francs) (tableau)</i>	23
<i>Structure de financement des opérations nouvelles (en millions de francs) (tableau)</i>	24
<i>Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur entre 1990 et 1995 (tableau)</i>	25
<i>Structure des effectifs de l'enseignement supérieur par types d'établissements (tableau)</i>	25
<i>Évolution des effectifs par sexe et types d'enseignements (tableau)</i>	26
<i>Part des hommes et des femmes par types d'établissements 1995-96 (graphique)</i>	26
<i>Évolution des effectifs du premier cycle des universités – France, Île-de-France (tableau)</i>	27
<i>Évolution des effectifs des deuxième et troisième cycles des universités – France, Île-de-France (tableau)</i>	27
<i>Communes disposant d'au moins un site d'enseignement supérieur (1993-94) (carte)</i>	29
<i>Répartition des communes selon les filières d'enseignement supérieur (tableau)</i>	29
<i>Communes ayant au moins un site universitaire (université et IUT) public ou privé (1993-94) (carte)</i>	30

<i>Taux de scolarisation postbaccalauréat et variation des effectifs entre 1990 et 1993-94 (carte)</i>	31
<i>Répartition des crédits selon les financeurs dans les universités mères et les délocalisations (tableau)</i>	34
<i>Dispersion des académies selon la structure de financement des opérations antérieures (tableau)</i>	39
<i>Dispersion des académies selon la structure de financement des opérations nouvelles (tableau)</i>	39
<i>Répartition des crédits selon les filières dans les universités mères (tableau)</i>	44
<i>Répartition des crédits selon les filières dans les antennes délocalisées (tableau)</i>	45
<i>Caractéristiques des inscrits en DEUG délocalisé et dans le DEUG correspondant à Toulouse (tableau)</i>	57
<i>Origine scolaire des nouveaux inscrits (1994-95) (tableau)</i>	57
<i>Origine scolaire des entrants en économie-gestion (1994-95) (tableau)</i>	58
<i>PCS des étudiants dans les universités nouvelles et PCS des ménages résidant en villes nouvelles (tableau)</i>	59
<i>Évolution des effectifs étudiants entre 1990 et 1993 (par région, par groupe disciplinaire, en pourcentage) (tableau)</i>	60
<i>Répartition des crédits totaux par filière (tableau)</i>	61
<i>Répartition des crédits par antennes délocalisées (tableau)</i>	61
<i>Répartition des emplois dans les universités parisiennes (1994-95) (tableau)</i>	63
<i>Effectifs étudiants de troisième cycle en Île-de-France (1994-95) (tableau)</i>	64
<i>Répartition des vœux de poursuite d'études selon l'origine géographique des élèves (1994) (tableau)</i>	66
<i>Adaptation de l'offre de formation par université (tableau)</i>	68
<i>Répartition géographique des crédits U 2000 (graphiques)</i>	100
<i>La hiérarchie des cofinancements selon les académies (tableau)</i>	101
<i>Répartition des crédits par académie et par filière (en pourcentage) (tableau)</i>	103
<i>Redéploiement des crédits U 2000 (schéma)</i>	104
<i>Structure des cofinancements selon la nature des sites (en pourcentage) (tableau)</i>	104
<i>Comparaison de l'origine géographique des étudiants d'Albi et de Toulouse inscrits dans les mêmes formations en 1994-95 (toutes formations universitaires d'Albi confondues) (carte)</i>	114
<i>Budget 1997 de l'université de Caen (en millions de francs) (tableau)</i>	169
<i>Masse salariale par établissement universitaire en 1994 (carte)</i>	179
<i>Effectifs étudiants à la rentrée 1995 et ressources des établissements par étudiant pour 1994 (hors recherche et formation) (carte)</i>	179
<i>Nombre d'enseignants par établissement universitaire à la rentrée 1996 : taux d'encadrement (carte)</i>	180
<i>Nombre d'enseignants par établissement universitaire à la rentrée 1996 : dotation des universités en enseignants (carte)</i>	180
<i>Domination et dépendances des pôles universitaires (cartes)</i>	186
<i>Les relations préférentielles entre Paris et les pôles universitaires provinciaux (cartes)</i>	188
<i>Les relations préférentielles entre les pôles universitaires provinciaux (cartes)</i>	190

TABLE DES MATIÈRES

Préface	5
Avertissement, <i>Françoise Coutellier</i>	7

PREMIÈRE PARTIE

REGARDS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME U 2000

SYNTHÈSE DES ÉTUDES PRODUITES

INTRODUCTION	11
1. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF UNIVERSITAIRE	14
Un accroissement sans précédent des effectifs étudiants	14
Une programmation de locaux universitaires ambitieuse	15
Les conditions du financement	20
La nouvelle carte universitaire en 1995 : une transformation forte mais sans rupture	24
2. UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES : DES RELATIONS NOUVELLES	32
Les modalités de mise en place des implantations universitaires nouvelles	32
L'université et la ville	32
La négociation du plan U 2000	38
Les modes d'organisation de l'université dans ses nouveaux territoires	50
3. UNIVERSITÉS ET TERRITOIRES : L'ENRACINEMENT	55
L'impact des implantations nouvelles	55
Les « populations nouvelles »	55
L'offre nouvelle de formation	59

Orientation des étudiants et répartition des sites	65
Développement universitaire et développement local	70
4. LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	75
Regards sur une politique publique partenariale	75
Les prérequis d'un essaimage universitaire réussi	79
Quelle université demain ?	82

DEUXIÈME PARTIE

REGARDS CROISÉS SUR L'IMPACT D'U 2000

NORD-PAS-DE-CALAIS, UN RATTRAPAGE SPECTACULAIRE, <i>Pierre-Jean Thumerelle</i>	89
Les limites du rattrapage	91
Le bouleversement du paysage universitaire	92
La nouvelle carte universitaire et l'accès à l'enseignement supérieur	94
BILAN FINANCIER : LES DISPARITÉS DU FINANCEMENT ET LEURS DÉTERMINANTS, <i>Pierre Gravot et Marie-Jacqueline Marchand</i>	98
Les disparités de cofinancement	100
Des comportements hétérogènes	106
Les perspectives accentuées des tendances	108
TERRITORIALISATION DES UNIVERSITÉS ET SYSTÈMES RÉGIONAUX D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, <i>Daniel Filâtre</i>	112
L'apparition de systèmes régionaux d'enseignement supérieur	113
L'apparition de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur	117
Maîtrise régionale et locale du système : un enjeu politique	119
TERRITOIRES AVEC UNIVERSITÉS, UNIVERSITÉS SANS TERRITOIRES?, <i>Françoise Coutellier</i>	125
L'université « hors sol »	126
Des instruments de prévision nombreux	127
Des travaux de prospective économique locale en plein développement	128
Les choix opérés et leurs conséquences	129
Des lendemains incertains	130
EMPLOI ET DIPLÔME, <i>Jacques Gagnier</i>	132
Des indicateurs d'emploi et d'éducation en pleine mutation	134
Les nouvelles situations des jeunes diplômés	136
Constats et interrogations	138

UNE RÉFORME DE L'UNIVERSITÉ PAR LES MOYENS, <i>Bernard Pouyet</i>	140
La démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur	142
L'amélioration des conditions de réussite des étudiants	145
L'ouverture de l'université et les transformations de son organisation	147
GRENOBLE : UN PROJET D'URBANISME, <i>Gilles Novarina</i>	152
Les acteurs et leurs stratégies	153
Les enjeux du développement universitaire	154
Quel dispositif d'action?	156
Création de structures de concertation	156
Les difficultés de l'urbanisme universitaire	158
ALSACE : UN PARTENARIAT POUR CONSTRUIRE L'AVENIR, <i>Maryse Demissy</i> <i>et Michel Mathien</i>	162
Situation d'urgence mais nouvelles relations partenariales	163
Les impacts sur le gouvernement de l'université	164
L'UNIVERSITÉ : DE LA GESTION AU GOUVERNEMENT, <i>Robert Hérin</i>	167
L'entreprise université	168
L'université au sein de la ville	170
L'université au sein de la région	172
Une gestion dans l'urgence et l'improvisation	173
Prévoir, mobiliser, gouverner	174
LES RÉSEAUX DANS L'ORGANISATION DES DIPLÔMES D'ÉTUDES APPROFONDIES, <i>Madeleine Brocard et Thérèse Saint-Julien</i>	181
Les montages pluridisciplinaires	182
Les sceaux multiples	183
Densité des pratiques de réseau et dimension des pôles universitaires	184
Structures territoriales	184
La dimension affinitaire des réseaux	189
L'INTÉGRATION DU LIEN ENTRE FORMATION, RECHERCHE ET ENTREPRISE, <i>Michèle Royoux et Patrick Royet</i>	193
LES TRANSFORMATIONS DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE VIE DES ÉTUDIANTS, <i>Cécile Pierre</i>	198
La ville, nouveau partenaire ou acteur institutionnel?	198
L'institutionnalisation d'un modèle partenarial	200
Les villes moyennes absentes du jeu de concertation ou en situation de partenariat contraint	201
Un multipartenariat aux règles du jeu mal définies	202
Table des figures	205

DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

L'IMPACT DU PLAN U 2000 (1990-1995)

Cet ouvrage apporte une contribution à l'évaluation du plan Université 2000. Fruit des travaux d'une quinzaine d'équipes de recherche, il étudie les effets territoriaux du développement universitaire impulsé par ce plan. Il analyse entre autres l'effort de construction, les partenariats financiers et la contribution des différentes collectivités locales, les stratégies d'implantation spatiale et leur impact dans la répartition des étudiants, et les dispositifs de formation à la recherche.

Ces travaux, qui n'auraient pas été possibles sans une coopération étroite avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, s'inscrivent dans la volonté de mettre en place une expertise permettant d'analyser la politique en cours d'exécution. Ils ouvrent des champs à la réflexion politique.

Illustrations de couverture :

Photos : © Archipress

Sceaux, Sylvie Bersout

Amiens, *Sophia Antipolis*, Stéphane Couturier

Orléans, Luc Boegly

9 782110 040206



Prix : 150 F TTC

ISBN 2-11-004020-3

ISSN 1152.4928

DF 54463-9

La Documentation française

29-31, quai Voltaire, 75344 Paris Cedex 07

Tél. 01 40 15 70 00 - Fax 01 40 15 72 30