

Jérôme Aust
Cécile Crespy
Christelle Manifet
Christine Musselin
Catherine Soldano

Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur

Synthèse du
rapport à la Délégation interministérielle à
l'aménagement et à la compétitivité des territoires

Mars 2008

Introduction

La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur s'intègre dans les profondes réformes que connaît, depuis une quinzaine d'années, le système d'enseignement supérieur et de recherche français. La mise en place des contrats quadriennaux, l'implication accrue des collectivités locales et la montée en puissance de l'échelon européen ont écorné son caractère étatique, sectoriel et centralisé. Ces tendances sont cependant encore fragiles : la création des PRES est une étape décisive dans leur consolidation. Elle peut, entre autres, permettre de renforcer la « territorialisation » du système d'enseignement supérieur français. Par cette notion, deux dynamiques sont désignées : d'une part, un renforcement de la place des élus locaux dans la négociation des politiques d'enseignement supérieur et de recherche ; d'autre part, une redéfinition des frontières et des modalités d'intervention. En mobilisant 52 entretiens et un dépouillement des sources écrites disponibles sur le sujet, l'enquête questionne ces tendances. Pour ce faire, elle procède en deux temps, articulés l'un à l'autre. Dans un premier, elle analyse la création de quatre PRES représentatifs des structures créées sur le territoire national (Aix Marseille Université, UniverSud Paris, Université européenne de Bretagne, et le cas de Poitou-Charentes, Limousin, Centre) (1). Dans un second temps, elle compare ces quatre cas aux autres PRES pour isoler les logiques à l'œuvre et dégager des scénarii d'évolution possibles (2).

1. Quatre PRES, quatre logiques

Les quatre cas analysés attestent de la diversité des logiques qui travaillent la création des PRES. Aire géographique, projet constitutif et moyens mis en œuvre varient selon les cas.

a. Aix Marseille : marcher vers la fusion

À Aix Marseille, la constitution du PRES est vue comme un moyen de renforcer en les institutionnalisant les coopérations passées. Les scientifiques sont particulièrement engagés dans la promotion du PRES : ils souffrent depuis longtemps de l'éclatement de leurs disciplines au sein des trois universités. Rapidement, un PRES réunissant uniquement ces trois établissements est créé. Ce périmètre restreint est choisi à dessein : il doit permettre de régler les problèmes inter-universitaires. La préparation de la loi LRU bouleverse cependant la donne : dans le nouveau cadre législatif, les exécutifs considèrent que les trois établissements ont intérêt à fusionner et non plus à développer des coopérations entre eux. Le PRES, loin de constituer un marche pied vers la fusion, est, au contraire, considéré comme un obstacle potentiel. Soucieux de ne pas créer une nouvelle structure autonome, les trois présidents le marginalisent et choisissent de s'appuyer sur des instances *ad hoc* pour préparer la fusion.

La majeure partie des collectivités locales soutient le projet. Si le conseil régional est sensible à la création d'un pôle régional, il voit dans la genèse d'une université unique la possibilité de rationaliser ses coopérations avec le monde universitaire. La ville de Marseille et le conseil général des Bouches-du-Rhône, favorables au périmètre métropolitain, voient également dans la constitution du PRES l'occasion de consolider le partenariat avec l'université. La ville d'Aix-en-Provence, à l'inverse, est hostile au processus engagé. Ses élus craignent que l'université n'installe son siège à Marseille. Ils se mobilisent donc, sans succès cependant, pour faire amender le projet. Les intérêts économiques sont très largement en retrait du processus.

Les recompositions en cours à Aix Marseille pousse jusqu'à son terme la logique d'intégration académique. En fusionnant, les trois universités dépassent les logiques de coopération. Cette intégration des politiques d'établissement a cependant son revers : le processus de fusion s'est décidé en marginalisant collectivités locales et acteurs économiques.

b. Rationaliser par projet : le cas d'UniverSud Paris

La constitution d'un PRES en Île-de-France peut *a priori* apparaître complexe compte tenu de la richesse et de la désorganisation du potentiel universitaire francilien. Signe de cette richesse, le PRES UniverSud Paris est l'un de ceux qui compte le plus grand nombre de membres. En mars 2008, il rassemble 22 établissements qui sont associés dans des relations à géométrie variable. Cinq ont le statut de membres fondateurs (université Paris XI, université Versailles Saint-Quentin, École normale supérieure de Cachan, École supérieure d'électricité (Supélec), École Centrale de Paris) et dix-sept celui de membres associés. Associant des établissements de statuts divers (des universités, des grandes écoles pour certaines privées comme Supélec, des centres de recherche, une agence) dont certains ont une visibilité internationale, regroupant un nombre important de membres, le PRES aurait pu se limiter à des coopérations inter-universitaires ; il semble que la voie inverse ait été promue.

Ambitieux, le projet constitutif du PRES cherche à s'émanciper de la gestion de services en commun pour promouvoir une stratégie d'intégration originale, basée, d'une part, sur une très forte asymétrie entre les membres du conseil d'administration et, d'autre part, sur une gestion de la coordination qui passe par la mise en place de projets fédératifs. Les premiers pas du PRES montrent qu'il est parvenu à enclencher une dynamique au sein d'un périmètre étendu d'établissements ; il a inventé une gouvernance originale et évolutive entre des membres de taille et de poids différents.

Si ce projet ambitieux est soutenu par les représentants des intérêts économiques et les collectivités locales, il suscite également doutes et interrogations quant à sa viabilité. Les collectivités locales et les acteurs économiques sont sensibles à la démarche de rapprochement engagée par les universités et les grandes écoles, ils n'ont toutefois disposé que d'un poids très relatif dans la genèse du PRES. Diverses contraintes pèsent sur la trajectoire d'UniverSud Paris dont les plus fortes sont l'opération d'intérêt national ou encore la multiplication des instances de discussion spécialisées (PRES, RTRA, pôles de compétitivité, opération Campus). Une spécialisation des instances de regroupement semble se dessiner : au PRES, la gestion de la coordination entre les établissements ; au pôle de compétitivité les relations entre laboratoires de recherche et acteurs économiques ; au RTRA, la recherche d'excellence. La multiplication des instances de discussion spécialisées risque cependant d'aboutir à de nouveaux cloisonnements entre politique d'innovation et politique de recherche et d'enseignement supérieur.

c. Université européenne de Bretagne : rendre visible internationalement les établissements d'un territoire régional

L'Université européenne de Bretagne (UEB) réunit les quatre universités et un ensemble d'écoles d'ingénieur de la région Bretagne. Ce périmètre a été arrêté après l'intervention de la région qui s'est rapidement positionnée contre l'idée initiale d'un PRES métropolitain qui avait en revanche le soutien de l'agglomération rennaise et du conseil général d'Ille-et-Vilaine. La constitution de ce PRES régional a ensuite essentiellement reposé sur des interactions étroites entre les directions des établissements concernés. Les statuts du

PRES sont en revanche plus ouverts vers l'environnement des membres fondateurs et associés. Certes, l'université de Rennes I bénéficie d'un poids prépondérant en nombre de représentants au conseil d'administration, mais il faut mentionner que la région et les partenaires économiques sont également représentés dans ce conseil. Le Comité d'orientation stratégique devrait enfin comprendre des représentants des conseils généraux.

Les champs d'activités du PRES recoupe très largement ceux qui étaient couverts auparavant par divers réseaux de coopération dont le périmètre territorial ne correspondait cependant pas toujours à la région. Ces activités concernent trois grands domaines : les programmes doctoraux ; la valorisation de la recherche ; l'enseignement à distance. Peu d'activités complètement nouvelles sont pour l'instant envisagées. L'objectif principal de l'UEB, tel qu'il est formulé par les personnes rencontrées, est avant tout de parvenir à atteindre une visibilité internationale, les questions d'aménagement du territoire et les problématiques directement liées à la région étant soit complètement ignorées, soit présentées comme secondaires.

d. S'associer pour grandir : du PRES Centre Ouest aux PRES Centre Atlantique et Centre

Les établissements des régions Centre, Limousin et Poitou-Charentes sont dans une situation comparable. Universités de taille moyenne, voire petite, elles ressentent vivement la nécessité d'un regroupement pour conserver leur place dans un marché universitaire qui se définit à l'échelle européenne et internationale. Le classement de Shanghai, d'un côté, et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, de l'autre, les incitent de manière toujours plus pressante à penser leurs développements respectifs dans la coopération. Dans ce contexte, ces établissements ont commencé à établir un ambitieux projet de coopération : s'associer dans un PRES regroupant les universités des trois régions. Cependant, ce projet de coopération à cinq a été abandonné au profit de la constitution de deux structures dont l'institutionnalisation par décret n'est pas encore effective. La première regroupe les universités et les grandes écoles de Poitou-Charentes et de Limousin ; la seconde associe les universités de Tours et Orléans.

L'échec du projet à cinq révèle toutes les fragilités d'une association d'établissements éloignés géographiquement les uns des autres, se connaissant finalement peu et constitués par un empilement de binômes entretenant deux à deux des relations privilégiées (Poitiers-Tours, Poitiers-La Rochelle, Poitiers-Limoges, Tours-Orléans). Le sentiment d'urgence qui a conduit les équipes présidentielles de Limoges, Poitiers et La Rochelle à dépasser rapidement le renoncement de Tours et d'Orléans pour accélérer l'institutionnalisation d'un PRES resserré montre toutefois la persistance de l'enjeu du regroupement. Paradoxalement, alors que les universités de Tours et d'Orléans entretiennent des relations fortes de coopérations, la constitution d'un PRES en région Centre semble moins avancé.

Les collectivités locales n'ont pas été particulièrement impliquées dans la genèse des deux projets. Elles veillent cependant à ce que les périmètres des PRES ne contredisent par la cohérence de leurs territoires administratifs. Si elles ne s'opposent pas systématiquement à des coopérations interrégionales, elles sont vigilantes à ce qu'elles ne mettent pas en danger la cohésion régionale. Leur attitude face au projet de PRES inter-régional sera intéressante à observer.

2. Synthèse et scénarii d'évolution

Si les quatre monographies mettent l'accent sur la spécificité de chacun des projets, des lignes de force structurent la mise en place des neuf premiers PRES. Trois éléments forts peuvent être dégagés.

a. Des réformateurs pour constituer les PRES

D'abord, la réforme a été saisie par une communauté restreinte d'acteurs. Les études de cas montrent que les acteurs qui la composent partagent souvent deux caractéristiques. Ils occupent d'abord des fonctions exécutives dans les établissements. Ce sont avant tout les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles qui sont impliqués dans les négociations. Ce sont ensuite majoritairement des représentants des sciences. Ces acteurs partagent un discours performatif sur la « nécessaire » réforme des institutions universitaires. Fragmenté, peu lisible, le dispositif français souffrirait de handicaps structurels, que les PRES parviendraient en partie à dépasser. Ce discours performatif est assorti d'une rhétorique de l'urgence qui contraindrait les acteurs académiques à réformer rapidement leurs institutions sous peine de se voir marginaliser sur les plans international et national. Si le consensus autour de ce discours n'est pas complet, ces thématiques sont particulièrement présentes dans les entretiens réalisés.

Homogène, la communauté d'acteurs n'en est pas moins finement hiérarchisée. Élus locaux et représentants des intérêts économiques ont été largement absents des négociations. Ce retrait tient soit à une volonté de ne pas trop s'impliquer dans les affaires universitaires, soit à une recherche d'« entre-soi » de la part des acteurs académiques. Seul le conseil régional de Bretagne a réussi véritablement à peser sur les négociations. La DGES a joué un rôle plus actif. Elle a souvent été un catalyseur des projets. Ce sont cependant les présidents d'université et les directeurs d'établissement qui ont été les chevilles ouvrières de la création des PRES.

La période de genèse des institutions a souvent été décisive. C'est largement dans les négociations engagées à la suite de la mise en œuvre de la loi que périmètre et compétences des PRES ont été définis. À ce titre, les structures de coopération passées ne contraignent pas les acteurs et peuvent même parfois faire figure de contre-modèles. Les projets formalisés conservent donc un caractère fortement contingents.

b. PRES et territoires

Si élus locaux et intérêts économiques sont peu présents dans la genèse, les PRES développent cependant des relations avec les territoires qui les entourent. Souvent, l'ensemble des niveaux institutionnels, de la commune à la région, est intéressé par la démarche. Deux échelons, la région et l'agglomération, se détachent cependant sans que cette prééminence aille jusqu'à la coordination des positions locales sur le sujet. Deux types d'alliance spécifiques, plus fréquentes que d'autres, se dessinent. La première associe les métropoles et les départements qui disposent du siège d'une université. Ils se retrouvent pour promouvoir des PRES métropolitains. La seconde regroupe les régions, les villes et les départements de taille moyenne. Ces institutions locales promeuvent, cette fois, des périmètres régionaux. L'Île-de-France échappe à ce schéma général. Les agglomérations sont, d'abord, largement absentes des négociations ; les conseils généraux s'y substituent. Les stratégies régionales et départementales promues sont, de plus, spécifiques et ne se résument pas à une volonté d'aligner le découpage des PRES sur le territoire des institutions locales. Si les collectivités

locales ont eu peu d'influence sur le processus de constitution, les agglomérations sont cependant dans une position plus favorable que les régions. Les politiques de site développées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche tout au long des années 1990 ont souvent contribué à structurer les intérêts universitaires au niveau métropolitain plus que régional.

Souvent, les représentants des collectivités locales, notamment ceux des régions qui souffrent de problème d'enclavement ou d'une forte concurrence entre leurs pôles urbains, ont porté dans le débat la thématique de l'aménagement du territoire. Plus que la question des antennes universitaires, les PRES posent celle de la place des villes universitaires moyennes face à ces nouveaux dispositifs. Les structures déjà constituées témoignent en effet d'une prédominance des grands centres universitaires sur les petits : sept l'ont été dans la région capitale ou dans les grandes régions. Pour l'instant, seuls les PRES au périmètre régional ont permis l'intégration des villes moyennes. Ce retrait est largement le résultat de l'enclenchement des négociations entre les grands établissements. Il témoigne également d'une certaine réticence des métropoles, mais aussi de certains sites universitaires plus modestes, à l'intégration des villes moyennes dans les PRES.

L'articulation entre politiques d'enseignement supérieur et de recherche et politiques d'innovation et de développement économique reste encore largement à consolider. Les PRES mis en place ne permettent à ce titre que des avancées modestes. Les deux structures coïncident rarement géographiquement. Si des différences d'objet expliquent en partie cette disjonction, les entretiens réalisés montrent que les pôles de compétitivité n'ont presque jamais été pris en compte par les acteurs académiques dans la genèse des PRES. La représentation des PRES au sein des pôles de compétitivité (et inversement) est souvent la seule mesure envisagée pour permettre l'articulation entre ces deux agencements institutionnels. Un même déficit d'articulation entre PRES et RTRA est perceptible. Dans certains cas, les périmètres et les compétences des deux structures sont très proches et font courir le risque d'une concurrence entre les deux dispositifs. Sur les sites qui ne disposent pas de RTRA, le PRES peut cependant être une structure de coordination de la recherche.

c. Un double processus de normalisation et de différenciation

S'ils sont souvent sous-tendus par des projets de coordination très ambitieux, les premiers mois de fonctionnement des PRES montrent qu'ils permettent imparfaitement de dépasser la fragmentation du système d'enseignement supérieur et de recherche entre grands organismes et université d'une part et entre grandes écoles et universités d'autre part. Ils concourent à poursuivre le mouvement de normalisation et de différenciation, déjà à l'œuvre dans l'application de la réforme LMD.

Le processus de normalisation, d'abord, permet de rapprocher universités et grandes écoles. Il reste cependant incomplet. Les écoles de commerce, qui disposent de liens ténus avec le monde universitaire sont, à l'exception d'HEC, complètement absentes des processus de rapprochement en cours. L'absence du CNRS et de l'INSERM empêche de pallier la fragmentation entre université et grands organismes. Il faut cependant noter que les institutions de recherche de taille plus modeste (INRETS...), qui sont souvent implantées sur un ou quelques site(s) géographique(s) précis, sont plus impliquées dans les regroupements en cours.

Cette première dynamique est contre-balançée par un processus de différenciation. Les PRES ne couvrent d'abord, pour l'instant, pas l'ensemble du territoire. Paris *intra muros*

exclu, ils sont essentiellement une affaire de grands sites universitaires. Ensuite, la différenciation procède de la variabilité des périmètres géographiques retenus et des institutions impliquées dans les structures. Enfin, les compétences et les projets constitutifs ne sont pas les mêmes d'un site à l'autre. De la gestion en commun des réseaux informatiques à la coordination des politiques de formation ou de recherche des établissements, l'échelle des compétences dévolues aux PRES est très large. Cette différenciation est due à la fois au renouvellement des modes de pilotage, aujourd'hui plus procéduraux, utilisés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et à la diversité des solutions adoptées localement. Deux facteurs peuvent cependant limiter l'accélération du processus de différenciation en encadrant l'impact des PRES dans deux de leurs compétences essentielles. D'abord, la coordination de la recherche peut souffrir de l'absence des grands organismes et de la concurrence des RTRA. L'engagement des PRES dans la coordination de l'offre de formation peut également s'avérer difficile, du fait de la résistance des communautés académiques et des exécutifs des établissements qui ne veulent pas voir leur institution reléguée au rang de collèges universitaires.

La comparaison des PRES constitués a permis de mettre en évidence la diversité des appropriations d'une procédure nationale. Si les PRES participent du mouvement de normalisation de l'enseignement supérieur français, ils institutionnalisent également des différences croissantes d'un site universitaire à l'autre. À partir de ces conclusions, des scénarii d'évolution ont été identifiés.

d. Quatre scénarii d'évolution

L'enquête réalisée saisit un moment dans le processus de construction et d'institutionnalisation des PRES. Plutôt que de qualifier les situations présentes, elle identifie les trajectoires d'évolution possibles, en attirant l'attention sur les facteurs susceptibles de peser sur ces trajectoires. Ces facteurs sont à la fois internes (périmètre et missions des PRES, stratégies des acteurs en présence...) et externes (attitude des acteurs nationaux ou locaux) aux PRES.

Afin de rendre compte de ces trajectoires, quatre scénarii d'évolution ont été identifiés à partir des cas observés, de leurs singularités, mais aussi des points communs qui se dessinent. Ces scénarii constituent d'abord des idéaux-types : chacun est caractérisé par un continuum de situations au sein duquel les PRES peuvent évoluer. Ils s'inscrivent dans un cadre probabiliste et en aucun cas déterministe. Ils ne sont pas exclusifs les uns des autres et suggèrent seulement des pistes probables d'évolution. Pour chaque scénario, les éléments moteurs de l'inscription dans cette trajectoire, ainsi que les effets possibles sont identifiés.

Les trois premiers scénarii – fusion, subsidiarité, PRES en réseaux – reposent sur l'hypothèse d'une recombinaison du système d'enseignement supérieur et de recherche à partir des PRES : ces derniers, selon des modalités différentes, participent à la rationalisation du paysage d'enseignement supérieur et de recherche. En revanche, le dernier scénario de marginalisation des PRES, est beaucoup moins optimiste quant au devenir des PRES : il envisage, sous certaines conditions, une portée limitée quant à leur capacité à recomposer le système d'enseignement supérieur et de recherche.

Conclusion

Les PRES impactent l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ils peuvent constituer des éléments de déséquilibre et de renforcement des disparités. Même si les collectivités locales se sont peu saisies de ce dispositif, ils sont un enjeu fort pour les territoires les plus en difficultés. Dans le même temps, le discours performatif qui porte les PRES repose sur la mise en avant de la masse critique, des économies d'échelle, de la visibilité de la recherche à l'échelle internationale. Ces enjeux sectoriels peuvent conduire à la marginalisation des établissements qui ont construit leur stratégie de développement sur une offre de formation et de recherche adaptée au tissu local et / ou qui ont une attractivité faible. Finalement, la superposition de structures fédératives interroge la gouvernance de l'enseignement supérieur et surtout de la recherche. Si les PRES, les RTRA, les CTRS préfigurent les nouveaux instruments du pilotage sectoriel, il restera à penser la coordination de l'ensemble et la place du pilotage national dans cet environnement marqué par la multiplicité des structures.