



Depuis le retournement démographique de 1995, le problème n'est plus d'accueillir de nouveaux étudiants mais d'être compétitif pour attirer des étudiants étrangers et garder les étudiants français.

La mondialisation dessine la nouvelle carte de l'enseignement supérieur



RÉSUMÉ > *Les réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche de ces dernières années ont modifié considérablement et rapidement le paysage. Ces changements n'ont pas vocation à s'opérer partout de manière uniforme. Mais ils visent tous à faire émerger une dizaine de pôles de niveau mondial.*

TEXTE > **JEAN-RICHARD CYTERMANN**

Depuis plus de dix ans, se succèdent les réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche : loi Recherche et innovation de 1999, lois d'orientation et de programme pour la recherche (2006), loi Liberté responsabilité des universités (2007), plan Campus (2008), opération Grand emprunt, sans parler des pôles de compétitivité (2005). Toutes ces réformes ont des objectifs similaires : faire émerger une dizaine de pôles d'enseignement supérieur et de recherche de niveau mondial.

Leur mise en œuvre, jointe à la pression des classements internationaux, a entraîné une recomposition rapide du paysage, imaginable il y a quelques années. La fusion des universités strasbourgeoises ou le processus de création d'une université lorraine, mettant fin aux querelles traditionnelles entre Nancy et Metz, la coopération entre universités et grandes écoles dans des pôles d'enseignement supérieur et recherche portant le nom d'universités sont des signes de ces changements.

Une de leurs caractéristiques est qu'ils peuvent prendre des formes diverses selon les territoires. Aucun pôle de compétitivité, aucun PRES ne ressemble à un autre dans sa composition, son organisation et ses modes de gouvernance. D'une région à l'autre, les évolutions dépendent du jeu des acteurs, mais aussi de l'histoire, de l'armature urbaine, des réseaux de transport, de la démographie ou de l'économie. Cependant, cette diversité ne doit pas cacher quelques caractères permanents. Ainsi la quasi-totalité des lauréats du plan Campus sont les grands sites universitaires qui existaient dans les années 1960.

Jean-Richard Cytermann est Inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, professeur associé de l'École des Hautes études en sciences sociales (EHESS).





Une concentration plus forte qu'il n'y paraît

Premier élément de portrait de l'enseignement supérieur : son degré de concentration varie suivant le type de formation. Les sections de techniciens supérieurs (STS) sont les plus dispersées et logiquement les plus présentes dans les villes petites ou moyennes ; les IUT ont eu, dès le départ, une tradition de présence dans des villes moyennes à tradition industrielle ; les classes préparatoires, elles, sont présentes essentiellement dans les grandes villes ; elles sont surreprésentées en région parisienne ; celles qui conduisent aux très grandes écoles sont extrêmement concentrées. La situation est identique pour les grandes écoles, avec une surreprésentation de la région parisienne et de quelques grandes villes (Toulouse, Lyon, Grenoble, Rennes, Lille et Nancy). Quant aux universités, leur nombre, dans les années 1980, est à la mesure de ce que l'on trouve dans les grands pays. C'est plutôt leur mode de découpage dans les grandes villes universitaires, hérité de 1968, qui est peu lisible et parfois aberrant. Par ailleurs, leur présence quasi exclusive dans les plus grandes villes ne se retrouve pas dans d'autres pays : Oxford, Stanford, Heidelberg, Uppsala, Leyde ou Louvain sont des villes moyennes ou petites.

La recherche est également très concentrée, plus encore que l'enseignement supérieur, l'Inserm étant, des trois principaux organismes de recherche, le plus groupé en région parisienne et l'Inra le plus réparti sur le territoire, le CNRS occupant une position intermédiaire. Les autres organismes ne sont présents que dans quelques régions, avec souvent une part importante en région parisienne et en Rhône-Alpes. Une forte proportion des moyens du CNRS et de l'Inserm est concentrée dans une dizaine de sites universitaires, pour l'essentiel ceux qui existaient déjà en 1960. Les organismes de recherche n'ont pas accompagné l'expansion de l'enseignement supérieur, ce qui est parfois source de tensions. L'intensité de la présence des organismes de recherche est en fait le facteur de discrimination majeur entre les différents sites universitaires.

Un quart des unités urbaines propose au moins une formation d'enseignement supérieur au sens large (STS et classes préparatoires incluses) : on dénombre 641 sites au total, dont 586 en province. D'où l'idée d'émiettement excessif, illustrée par quelques cas aberrants de décisions non coordonnées : absence d'articulation entre IUT et

STS, création d'universités nouvelles proches d'universités existantes, difficulté à articuler la politique d'implantation dans des académies voisines. On mesure aussi les inconvénients pour les enseignants-chercheurs qui résident dans des implantations sans centre de recherche...

La situation française se traduit, à côté de cette dissémination, par une réelle concentration des étudiants sur les sites universitaires les plus importants au fur et à mesure que l'on s'élève dans les études ; au-delà de la licence, la proportion d'étudiants hors des villes sièges d'universités est négligeable.

De l'accueil des étudiants (1960-1998) à la concurrence internationale

La formation de la carte universitaire a répondu d'abord à des contraintes démographiques. La première période est celle du milieu des années 1960. Pour faire face à la croissance du nombre des étudiants, sont créées de nouvelles universités alors que le paysage universitaire n'avait guère bougé depuis 1880 avec seize établissements. De cette époque datent des universités comme Nantes, Nice, Limoges, Orléans, Reims ou Rouen ; des implantations de banlieue parisienne, comme Orsay ou Nanterre, et la création des premiers IUT, souvent dans des villes industrielles non universitaires. De cette période date aussi la première fracture entre la carte de l'enseignement supérieur et la carte de la recherche, les implantations du CNRS étant demeurées massivement à Paris et dans les grandes villes universitaires existant en 1960.

La seconde période, celle du début des années 1980, voit la création des régions comme collectivités territoriales de plein exercice, leur montée en puissance, la mise en place des contrats de plan État - Région. Les lois de 1982 et 1984 affirment l'ancrage des universités et de la recherche publique dans leurs territoires et leur contribution au développement régional. La période se caractérise par l'extension des IUT, la transformation des centres universitaires en universités de plein exercice, le soutien aux programmes mobilisateurs de la loi de 1982 (biotechnologies et filière électronique) et la création de structures de transfert de technologie à destination des PME.

La troisième période est celle du plan Université 2000 (1989-1995) pour faire face à la croissance des étudiants. Elle se traduira par un effort massif de construction de lo-

Le degré de concentration de l'enseignement supérieur varie selon le type de formation : les IUT sont très dispersés ; ce n'est pas le cas des classes préparatoires ou des grandes écoles.

Au fur et à mesure qu'on s'élève dans les études, les étudiants sont de plus en plus concentrés dans les grands sites universitaires.

La formation de la carte universitaire a répondu d'abord à des contraintes démographiques.

caux, un développement sans précédent des IUT dans des villes moyennes, la création de sept universités nouvelles et le retour des universités en centre-ville. Dans la foulée des délocalisations administratives, la recherche en région se renforce: des équipes entières sont transférées dans les grandes métropoles universitaires, essentiellement du sud de la France, de Lyon à Bordeaux.

La quatrième période démarre en 1998. Ses caractéristiques, évoquées en introduction, sont fondées sur l'attractivité et la compétitivité des territoires. Une part croissante est donnée aux questions de recherche et d'innovation.

Jusqu'aux années récentes, l'augmentation du nombre des étudiants a donc été déterminante. À cette croissance, s'est ajoutée une modification de la population étudiante: des couches plus modestes sont arrivées à l'université, plus demandeuses d'un enseignement de proximité. Les universités les plus récentes ont accueilli de nombreux boursiers qui, sans elles, n'auraient pas eu accès à l'enseignement supérieur. La pression démographique et sociale était telle qu'il n'a pas été difficile de convaincre les collectivités locales partenaires.

Depuis le retournement démographique de 1995, le problème n'est plus d'accueillir de nouveaux étudiants mais d'être compétitif pour attirer des étudiants étrangers et garder les étudiants français. Les sites universitaires français sont en concurrence entre eux et avec des sites étrangers, ce qui fragilise certaines universités et pousse au regroupement (exemple de Nancy – Metz).

L'aménagement du territoire en filigrane

Les ministres en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont dû, en même temps, tenir compte des contraintes de l'aménagement du territoire, longtemps représenté par la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Pour simplifier l'analyse, la politique d'aménagement du territoire a, en matière universitaire, reposé sur deux principes:

- Diminuer le poids de la Région parisienne¹. Cela s'est traduit par exemple par la politique des métropoles d'équilibre qui correspondaient souvent à nos grands pôles universitaires. La problématique a évolué à partir de 1998: la question n'est plus tant celle de la concurrence entre Paris et les régions que celle de Paris et de nos grandes villes avec leurs équivalents étrangers.

- Accompagner la reconversion économique des zones

en difficulté par une politique de formation et de recherche; c'est le rôle de « pompier » de la Datar. La dimension formation – recherche a été systématiquement présente dans les mesures prises en faveur de ces zones. Si elle reste active, cette préoccupation a évolué vers une approche moins défensive, fondée davantage sur la compétitivité internationale des territoires. Le changement de nom de la Datar, devenue Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) a été significatif, même si elle a retrouvé depuis un an son nom d'origine.

Sollicitées comme co-financeurs, les collectivités territoriales se sont intéressées de plus en plus à l'enseignement supérieur et à la recherche. Elles ont pris conscience de leur intérêt en termes de développement économique et urbain. Elles souhaitent être considérées comme des partenaires: elles veulent intervenir non plus uniquement en complément de l'État mais selon une logique et des projets qui leur sont propres (c'est très net pour la politique de recherche en Rhône-Alpes)

L'intervention des collectivités territoriales a été souvent présentée comme ayant conduit à une trop grande dilution de la carte universitaire, notamment par la création des antennes universitaires, qui ne représentent pourtant qu'une faible proportion des effectifs. Le bilan est tout autre si l'on tient compte de leur intervention dans la recherche universitaire, y compris par le canal des grands organismes qui lui sont associés. L'action des collectivités territoriales a en fait une action positive de structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a favorisé l'autonomie des universités. Elle a facilité leur ouverture à leur environnement socioéconomique. Surtout, elle a contribué à renforcer les secteurs d'excellence de l'université, qu'il s'agisse de la recherche ou des formations professionnelles.

Comment l'enseignement supérieur apprend à parler compétition...

La problématique de l'attractivité internationale n'était pas absente des politiques précédentes: que l'on se souvienne de la mise en place en 1991 des pôles universitaires européens pour développer l'accueil d'étudiants et de

Nous sommes entrés dans une nouvelle période depuis le retournement démographique de 1995: le problème n'est plus d'accueillir de nouveaux étudiants, mais d'attirer les étudiants étrangers et de garder les étudiants français.

Sollicitées comme co-financeurs, les collectivités territoriales se sont intéressées de plus en plus à l'enseignement supérieur et à la recherche. Elles ont pris conscience de leur intérêt en termes de développement économique et urbain.

1. Le géographe Jean-François Gravier avait écrit en 1947 *Paris et le désert français*, dont les idées furent largement reprises dans le débat public.





Les idées de concurrence ou de compétitivité, présents depuis longtemps dans la recherche, gagnent maintenant l'enseignement supérieur.

chercheurs étrangers. Mais, depuis plus d'une dizaine d'année, cette dimension est omniprésente dans les documents budgétaires (projets annuels de performance ou présentation des politiques nationales de recherche et de formation), les rapports des instances d'évaluation et de contrôle ou les documents de politique européenne: l'enseignement supérieur et la recherche sont en effet parmi les éléments essentiels de la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 et qui visait à développer, avant 2010, dans l'Union européenne, l'économie de la connaissance la plus compétitive.

En matière de recherche, les programmes-cadre européens ont traditionnellement une vocation d'excellence et de compétitivité qui s'est affirmée à travers les 6^e et 7^e programmes-cadres de recherche et de développement (PCRD) Les grands sites universitaires, en y incluant les organismes de recherche, sont les principaux bénéficiaires de ces fonds européens, qui conduisent donc à une concentration des financements.

Les idées de concurrence ou de compétitivité, présentes depuis longtemps dans la recherche, gagnent maintenant l'enseignement supérieur. L'enjeu est d'attirer les meilleurs étudiants ou enseignants étrangers. Cette évolution est renforcée par les programmes européens et aussi par les classements internationaux. Les programmes d'échanges européens d'étudiants, à commencer par Erasmus avaient au départ une dimension d'apprentissage de la citoyenneté européenne et de cohésion sociale. Le nouveau programme Erasmus Mundus, mis en œuvre à partir de l'année académique 2004-2005, vise explicitement à améliorer l'excellence de l'enseignement supérieur européen et à attirer les étudiants des pays tiers. Ces programmes favorisent de fait les grandes universités, qui ont les moyens à la fois de répondre aux appels d'offres et de bâtir des consortiums avec des universités étrangères.

Mais c'est surtout le développement des classements internationaux qui a joué un rôle majeur dans le déclenchement de ces recompositions territoriales.

Le choc du classement de Shanghai

La première publication du classement de Shanghai (2003) provoqua un choc comparable à celui causé par les résultats du classement Pisa² qui évalue les résultats des élèves de 15 ans dans les trente pays de l'OCDE. Aucune université française, ni allemande, ne figurait dans

le peloton de tête monopolisé par les universités américaines et britanniques. Seules quatre universités françaises figuraient dans les cent premières. Ce classement, du point de vue même de ses auteurs et de beaucoup d'analystes, est imparfait: il prend en compte uniquement des critères de recherche; les sciences humaines sont absentes des données bibliométriques; il accorde une trop grande importance au facteur taille...

Il n'empêche, le classement de Shanghai, plus sans doute que le processus de Bologne³, allait avoir un impact fort sur le remodelage de la carte universitaire. Il n'est pas étranger à la politique de sélection des universités d'excellence en Allemagne; il a levé les tabous qui subsistaient en France sur les regroupements et fusions d'établissements dans les grandes métropoles universitaires; il est l'une des explications à l'émergence des PRES. Et il est pris au sérieux par ses destinataires initiaux, les pays asiatiques, pour le choix des universités d'accueil de leurs étudiants partant à l'étranger.

Les exigences des évaluations internationales poussent en France à une concentration, une hiérarchisation et, phénomène plus salubre, à un rapprochement des écoles consulaires et des formations universitaires comme les Instituts d'administration des entreprises. La participation de ces écoles à des PRES ou à des écoles doctorales conjointes avec les universités est aussi sans doute une conséquence partielle de ces évaluations internationales.

Pour voir plus clair

Au-delà de leur apparente complexité, les réformes entreprises depuis une dizaine d'années répondent à deux objectifs principaux:

- Lisibilité des grands sites universitaires (PRES, Réseaux thématiques de recherche avancée, plan Campus, pôles de compétitivité) avec des instruments à caractère purement territorial.

- Développement de la recherche privée et partenariale, partiellement territorialisée.

Les dispositifs mis en œuvre procèdent de l'un ou l'autre de ces objectifs, le Grand emprunt rebaptisé Inves-

2. Programme international pour le suivi des acquis des élèves

3. L'accord signé à Bologne en juin 1999 par 29 pays européens prévoyait notamment de mettre en place un système comparable pour faciliter la reconnaissance internationale des diplômes et qualifications et d'organiser les formations en trois cycles, licence en trois ans, master en deux ans et doctorat en trois ans.

Malgré ses défauts, le classement de Shanghai a un impact fort sur le remodelage de la carte universitaire.

tissements d'avenir procédant lui de ces deux objectifs :

– Les pôles de compétitivité, lancés en décembre 2003, avant la loi-programme pour la recherche, s'inspirent des clusters⁴ californiens. Soixante et onze pôles ont été labellisés, dont six pôles mondiaux et neuf à vocation mondiale, ces deux dernières catégories ayant fusionné depuis.

– Les treize réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les neuf centres thématiques de recherche et de soins doivent rassembler des unités de recherche de très haut niveau géographiquement proches et fédérées autour d'un objectif scientifique commun ; ils sont dans l'ensemble articulés avec les pôles de compétitivité. Ils sont aussi des outils de spécialisation territoriale et des marqueurs de l'excellence d'un site. Ils sont concentrés en Région parisienne et dans quelques grandes métropoles universitaires, notamment en Rhône-Alpes.

– Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés, comme les RTRA, par la loi de programme pour la recherche d'avril 2006, ont pour logique d'amener universités, organismes de recherche, grandes écoles d'un territoire à se regrouper, afin d'atteindre une masse critique renforçant leur attractivité. Dix-sept ont été créés jusqu'à maintenant, associant universités et grandes écoles, mais sans les organismes de recherche.

– Le plan Campus lancé par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a pour objectif de sélectionner dix campus présentant un projet scientifique et pédagogique ambitieux, pour les mettre, sur le plan immobilier, aux standards internationaux. Il s'agit de renforcer l'attractivité des grands centres universitaires

– Le Grand emprunt dont 70 % est consacré à des actions intéressant l'enseignement supérieur et la recherche (soit 21 milliards d'euros), intègre, à travers ses différentes actions les deux objectifs et l'ensemble des dispositifs cités précédemment. Les actions du Grand emprunt sont essentiellement à caractère territorial marqué, fondées sur une cohérence de site. Les laboratoires et équipement d'excellence, les instituts hospitalo-universitaires (IHU), les instituts de recherche technologiques (IRT) sont des outils de caractérisation de l'excellence d'un site et donc de spécialisation mais contribuent fortement pour certains (IRT) aux partenariats avec le monde industriel. Les actions autour de la valorisation reprennent les deux objectifs de lisibilité et de partenariat, avec une vocation territoriale affirmée. L'Initiative d'excellence,

primitivement appelée Campus d'excellence, intègre les autres actions, pour faire émerger les cinq ou dix grands pôles à vocation mondiale.

Toutes les universités n'ont pas les mêmes missions, en tout cas pas dans les mêmes proportions

Contrairement à la dynamique qui prévalait en 1998, ce sont avant tout les aspects recherche et innovation qui déterminent la nouvelle géographie de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans la mesure où la carte de la recherche est plus concentrée que celle de l'enseignement, les politiques actuelles portent en germe une concentration accrue des moyens et une différenciation grandissante des sites d'enseignement supérieur. La concentration des moyens est ailleurs un des objectifs affichés pour les investissements d'avenir.

Cette idée de différenciation des sites a été longtemps considérée comme un tabou, certains y voyant le risque d'une université à deux vitesses. En fait, il est illusoire de prétendre que toutes les universités ont les mêmes missions. La recherche est déjà extrêmement concentrée : quinze universités reçoivent plus de 60 % des moyens (salaires des enseignants-chercheurs et apport des grands organismes inclus). Dans chaque grand secteur disciplinaire, une dizaine d'universités fournissent 60 % des docteurs recrutés comme maîtres de conférences. D'autres ont plus de 80 % d'étudiants en licence et assurent prioritairement un enseignement de proximité ; d'autres encore ont construit leur identité sur des filières professionnelles comme Valenciennes et Mulhouse.

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2000 et le rapport Goulard de 2007 ont proposé une typologie fondée sur trois types de sites :

– Les grandes métropoles universitaires regroupant souvent plusieurs universités, fortement adossées aux organismes de recherche et présentes sur l'ensemble des fronts de la connaissance, même si la compétition mondiale pousse à identifier, même à ce niveau, des secteurs d'excellence.

4. Regroupement sur un même bassin d'emploi de centres de recherche, d'organismes de formation, de centres d'innovation, d'entreprises, de services correspondant à une même filière, à un même secteur d'activités. L'exemple-type est celui de la Silicon Valley.

Les politiques actuelles portent en germe une concentration accrue des moyens et une différenciation grandissante des sites d'enseignement supérieur.

Il est illusoire de prétendre que toutes les universités ont les mêmes missions.





Les universités petites et moyennes qui ont su se spécialiser ont mieux réussi que celles qui ont voulu faire la même chose que les grandes.

– Les autres sites sièges d'universités, qui ont vocation à se spécialiser, à partir du master, sur certains créneaux d'excellence en recherche et en filières professionnelles. Exemple : Brest pour les sciences de la mer ou Angers pour la biologie végétale.

– Les autres sites, plutôt dédiés à l'enseignement technologique de niveau licence et à la diffusion technologique dans leur environnement économique.

La spécialisation des sites et des établissements est fonction à la fois de décisions nationales et de l'environnement local :

– Un Réseau thématique de recherche avancée ou un Centre thématique de recherche et de soins, la forte présence locale d'un organisme de recherche spécialisé peuvent être des marqueurs d'excellence ou contribuer à la coloration des sites (exemple de la chimie à Strasbourg, des sciences de la mer à Brest avec l'Ifremer, des établissements spécialisés dans l'équipement, le transport et l'urbanisme à Marne-la-Vallée, dans l'aéronautique à Toulouse...).

– Certaines priorités nationales de la recherche et de l'innovation ont de fait une déclinaison territoriale (nanotechnologies, énergies nouvelles, peut-être écotoxicologies) dans des sites déterminés.

– Il en est de même de la présence de centres de recherches industrielles ou de pôles de compétitivité à vocation mondiale.

Des formes d'excellence diverses et des mécanismes de régulation

Ces dernières années, des universités petites et moyennes ont su se spécialiser. Elles ont beaucoup mieux réussi que celles qui ont voulu dispenser exactement les mêmes formations que la métropole universitaire distante de 50 km et n'atteignent la taille critique dans presque aucun secteur.

La politique de différenciation et de spécialisation des universités et des sites universitaires, qui transparait dans la politique contractuelle ou dans la réforme des études doctorales a donc sa logique et peut être bénéfique sous certaines conditions. Si les universités sont soumises à la concurrence internationale, elles doivent aussi coopérer avec les autres établissements d'un même site ou d'une même région. Ainsi un enseignant-chercheur d'une université périphérique ne doit pas être pénalisé dans sa re-

cherche, un étudiant doit pouvoir commencer son cursus dans une université et le poursuivre dans une autre.

De ce point de vue, les solutions mises en œuvre par les PRES en Bretagne et dans le Nord / Pas-de-Calais ressemblent à ce qui existe dans certains États nord-américains : des universités multi-campus avec des fonctions différentes, certains étant plus spécialisés sur la recherche.

Cette différenciation des universités et des sites doit s'accompagner d'une reconnaissance de formes d'excellence diversifiée. Une université qui accueille bien ses bacheliers et en conduit une grande proportion à la licence ou une université dont les étudiants trouvent facilement un emploi manifestent une forme d'excellence. Le nouveau modèle d'allocation des moyens permet de tenir compte de cette diversité. Cette politique de spécialisation – diversification doit être menée sur un mode collaboratif et non purement compétitif en matière d'offre de formation et de recherche, de mobilité des étudiants et de conditions d'exercice des activités de recherche pour les enseignants-chercheurs. Cette régulation renforcée est une condition pour éviter un enseignement supérieur à deux vitesses.

Distinguer entre plusieurs formes d'excellence est une condition pour éviter un enseignement supérieur à deux vitesses.