

## Les politiques régionales d'enseignement supérieur et de recherche : entre ancrage territorial et enjeux académiques.

Sébastien Gardon  
Laboratoire Triangle  
ENS de Lyon  
15 Parvis Descartes  
69 007 Lyon  
06 63 17 59 73

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, les régions sont les collectivités locales qui ont le plus investi les politiques d'enseignement supérieur et de recherche<sup>1</sup>. Les années quatre vingt signalaient les premières expérimentations : mises en place de bourses d'échanges ; premières participations à des financements ciblés sur l'enseignement universitaire et la recherche dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région. Les années quatre vingt-dix marquaient pour certaines régions une phase de soutien actif aux investissements de l'Etat dans ce secteur : participation au financement du Plan U 2000 puis du Plan Université du 3<sup>e</sup> Millénaire, et en parallèle lancement des premiers appels à projet dans le champ de la recherche portés par quelques régions. Enfin depuis les années 2000, plusieurs régions françaises ont tenté de redéfinir leur rôle dans les politiques d'enseignement supérieur et de recherche. Cela s'est notamment traduit par la mise en place de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche incités notamment dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation (Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)<sup>2</sup>. Ces évolutions ont été réalisées sans que le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue une compétence obligatoire pour les collectivités locales<sup>3</sup>.

Avant la l'Acte II de la décentralisation, il existait d'autres formes de schéma portés par les régions<sup>4</sup> ou réalisés dans le cadre des activités de la DATAR. Ces documents avaient pour objectif de faire un état des lieux des enjeux du secteur ou s'inscrivaient dans une visée plus prospective. La vague de schémas élaborés dans les années 2000 s'inscrit quant à elle davantage dans une logique de structuration des politiques régionales en faveur de ce secteur. Le schéma est alors un document élaboré par les services, suivant une procédure plus ou moins réglée, soumis au vote en assemblée plénière et sur lequel s'appuie un conseil régional pour piloter sa politique dans un champ d'intervention publique. Il se décline en objectifs, orientations et opérations. Il offre surtout un cadre budgétaire aux dispositifs financés par la région.

Dans cette contribution, nous proposons de revenir sur les politiques régionales de l'enseignement supérieur et de recherche mises en place dans 4 grandes régions françaises<sup>5</sup>. Notre objectif est d'interroger le rôle de ces collectivités locales dans ce secteur d'intervention

---

<sup>1</sup> Voir notamment Aust J., Crespy C. et Vézian A., « Sortir des compétences pour investir dans la connaissance. Les Conseils régionaux face à l'enseignement supérieur et à la recherche », in Baronne S. (dir.), *Les politiques régionales*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 115-132 ; et Aust J., Crespy C., « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs Locaux*, n° 82, 2009, pp. 64-72.

<sup>2</sup> Voir sur ce point Aust J. et Gardon S., « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010) », in Mespoulet M. (dir.), *Université et territoires*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 33-45.

<sup>3</sup> Crespy C., « L'implication des collectivités locales dans la recherche : genèse, tendances et enjeux », in Mespoulet M. (dir.), *Université et territoires*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp. 47-58.

<sup>4</sup> La région Rhône-Alpes avait notamment réalisé en 1994 un Schéma de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche.

et leurs rapports avec l'Etat et les autres partenaires extérieurs à partir de l'analyse de ces schémas. Il s'agira de questionner notamment la forme de cet outil « schéma » en posant l'hypothèse qu'elle renseigne sur la structuration et les logiques de l'action publique. Cette interrogation nous permettra de revenir sur les relations entre universités et territoire. Le schéma peut en effet être pensé comme une tentative de structuration de ces relations tout en répondant à des problématiques d'aménagement du territoire.

Nous présenterons l'élaboration de ces schémas sous différents angles successifs : selon les contextes propres à chaque région (historique des politiques régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche, poids de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les régions, etc.), selon les effets d'opportunités et des contraintes en mettant l'accent sur le portage politique des dossiers, en fonction de leurs modalités de mise en œuvre et enfin à partir des enjeux de permanence et de renouvellement repérés à travers ces dispositifs.

## Différenciations régionales et académiques

Avant de revenir sur la mise en œuvre des politiques régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche, il faut présenter les contextes dans lesquels elles se déploient<sup>5</sup>. A travers nos quatre cas d'études, on peut déjà repérer un clivage entre deux situations bien différentes du fait de la présence d'une seule ou de plusieurs grandes métropoles. Ainsi pour deux régions (R1 et R2), l'espace universitaire est éclaté sur deux métropoles et plusieurs villes universitaires. On retrouve dans chacune d'elles deux rectorats. Ces deux grandes régions hébergent des campus importants avec des dynamiques de recherche anciennes et développées. Les relations aux universités parfois tendues au gré de différents épisodes (R1) plutôt bonnes dans l'ensemble (R2) sont accompagnées d'un mode de travail plutôt collaboratif avec l'Etat dans le cadre des CPER. Dans ces deux cas, la région a pu jouer un rôle précurseur dans la mise en place de schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche (au cours de la mandature 2004-2010). Toutefois dans les deux cas, elle n'a pas pu

---

<sup>5</sup> Les matériaux mobilisés pour cette contribution sont constitués d'une cinquantaine d'entretiens réalisés dans quatre régions françaises auprès de vice-présidents Recherche Enseignement supérieur, de conseillers régionaux délégués sur ces thématiques, de leurs collaborateurs directs (chargés de mission, conseillers scientifiques, secrétaires), de responsables de services (directeur général des services – DGS -, directeurs généraux adjoints – DGA – en charge des questions d'enseignement supérieur et de recherche, de directeurs, chefs de service, ou chargés de mission), de membres du cabinet présidentiel (directeurs de cabinet et conseillers techniques), de membres du Conseil Economique et Social Régional, de présidents d'université, de professeurs d'université, ainsi que des consultants travaillant dans des cabinets. Plusieurs acteurs ont été vus plusieurs fois. Ont également été mobilisés des observations (réunions, ateliers), des archives, des documents transmis par nos interlocuteurs (PV de réunions, lettres de mission) et de la documentation trouvée sur internet. Ce travail a été réalisé dans le cadre d'une recherche dirigée par Didier Demazière et financée par l'ANR (n°ANR-08-GOUV-002) pour la période 2009-2012 sous le titre PRELAT *Projet sur les Élus Locaux Au Travail : Gouvernement régional et configuration du travail des élus*. Cette recherche porte sur le travail politique dans cinq régions françaises et sur les mandatures régionales 2004-2010 et 2010-2014. Ce travail a également bénéficié d'un financement de la Fondation Nationale de Sciences Politiques dans le cadre d'un projet de recherche dirigé par Jérôme Aust (Centre de Sociologie des Organisations / Sciences-Po).

<sup>6</sup> Sur certains contextes régionaux voir Baraize F., « L'entrée de l'enseignement supérieur dans les contrats de plan Etat-Régions. La mise en réseau de la décision universitaire » in CEPTEL, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 133-167 ; Crespy C., 2006, *Une action publique hybride. Permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence Alpes Côte-d'Azur (1982-2004)*, Thèse de sociologie, Université Aix Marseille I ; Filâtre D., « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 112, 2004, pp. 719-730 ; Filâtre D., Grossetti M., Milard B., Soldano C. (coord.), *Territorialisation de l'enseignement supérieur en France. Configurations régionales et devenir des antennes universitaires*, Rapport d'étude pour le compte de la DIACT, octobre 2005 ; Manifet C., « La territorialisation problématique de l'action universitaire : dynamiques sectorielles et innovations politiques locales » in A. Faure et E. Négrier (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 27-34.

empêcher la mise en place de PRES à l'échelle des métropoles et non pas au niveau régional. Les établissements universitaires et de recherche emblématiques de ces deux régions ont été logiquement plutôt bien dotés par les récents crédits d'investissements d'avenir (Plan Campus, Labex, Equipex, Idex). Les exécutifs régionaux cherchent donc d'ailleurs à rééquilibrer ces politiques d'excellence en accompagnant les sites universitaires plus secondaires.

Les deux autres cas d'étude (R3 et R4), qui mettent en place des SRESR au cours de la mandature 2010-2014, sont marqués par la présence d'une seule grande métropole, qui fait office de capitale régionale. Par contre les situations diffèrent localement. D'un côté (R3), on retrouve un très grand site universitaire, qui monopolise plus de 90% des ressources et des étudiants de la région. Dans ce cas, la région cherche essentiellement à faire exister les autres pôles universitaires de taille très modeste (de 150 à 2000 étudiants par site) dans une logique d'aménagement du territoire et de répartition des sites universitaires. Parmi les 4 cas étudiés, c'est la seule région qui a vu naître un PRES régional. Historiquement étant donné les secteurs technologiques présents sur son territoire, cette région a davantage misé sur les problématiques de l'innovation et le transfert de savoirs que sur le système universitaire en général (bourses notamment) même si elle est engagée depuis le Plan U 2000 aux côtés de l'Etat dans la réhabilitation de bâtiments universitaires<sup>7</sup>. Elle bénéficie donc de bonnes relations avec les établissements d'enseignement supérieur et la collaboration avec l'Etat se passe bien. Ainsi elle a reçu de forts soutiens des initiatives d'excellence gouvernementales. De l'autre côté (R4), on a une métropole régionale qui concentre une grande partie des équipements universitaires face à plusieurs autres sites universitaires régionaux de taille moyenne. Peu de crédits lui ont été octroyés dans le cadre des investissements d'avenir. Cette situation s'explique en partie par de fortes tensions avec l'Etat (rectorat notamment) et par des relations plus compliquées avec certaines universités. Cela a débouché sur un positionnement stratégique plus ambigu et moins mobilisateur face aux logiques et projets d'excellence portés par le ministère de l'enseignement supérieur. Sur ce point, la position de la région est sans doute la plus critique face à la stratégie d'excellence mise en place par le ministère. Faiblement positionnée sur les thématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche (système de bourses et d'appel à projet peu développé) voire même de l'apprentissage (peu développé également), la région avait misé historiquement sur d'autres enjeux (rénovation des lycées notamment). Ainsi, elle reste davantage préoccupée par d'autres urgences qui concernent plus directement ses compétences : décrochage scolaire, grand nombre de jeunes sans diplômes, apprentissage à développer, formations professionnelles ; ou d'autres problèmes : logements des étudiants. Comme dans le cas précédent, on retrouve une « université » privée mais qui joue cette fois un rôle de premier plan. Là aussi (comme pour les cas R1 et R2) la région n'a pas pu empêcher la création d'un PRES métropolitain (préparant la fusion entre universités) n'intégrant de fait que la moitié des universités de son territoire.

### **Facteurs de mise en œuvre des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche : le politique entre ressources et contraintes**

Plusieurs facteurs contribuent à la mise en place des SRESR. Le portage politique et les opportunités locales et nationales sont des clés de compréhension des blocages ou des réussites pour l'élaboration de tels dispositifs.

---

<sup>7</sup> Ayant même parfois le statut de maître d'œuvre pour certains projets comme elle peut le faire pour les lycées alors même que dans le supérieur les bâtiments ne lui appartiennent pas, cf. entretien avec le chef du service enseignement supérieur (R3).

Pour les quatre régions étudiées, le rôle de l' élu qui se trouve en première ligne sur ces dossiers est déterminant<sup>8</sup>. Chaque fois que le Vice-président en charge de l' enseignement supérieur et de la recherche a les « coudées franches » pour se mobiliser sur ces questions, les dossiers avancent. Ainsi dans tous les cas, le soutien implicite et explicite du président de l' exécutif est nécessaire, qu' il soit préexistant à la relation entre le VP et le président (campagnes politiques menées ensemble) ou à construire (cas des régions R2 et R4 où le VP n' est pas du parti majoritaire). Dans le cadre d' une négociation entre parti majoritaire et parti minoritaire au sein de l' exécutif (R2), les relations entre VP et président peuvent prendre une dimension plus personnelle et dépasser parfois les clivages militants. Ainsi même si le schéma n' est pas clairement annoncé pendant la campagne électorale, le processus suit son cours une fois les premiers cadrages et échéanciers de la nouvelle majorité négociés. Dans les deux régions (R1 et R3) où le schéma avance très tôt en début de mandat (mandature 2004-2010 ou 2010-2014) on retrouve un VP très proche du président, qui soit a le statut de 1er VP soit est considéré comme un n°2 dans l' exécutif. Les deux régions étudiées qui n' ont pas mis en place de SRESR au cours de la mandature 2004-2010 avaient par exemple soit un VP absent de l' exécutif régional (R4) soit un VP impliqué sur d' autres enjeux (R3). Le portage politique du VP et du président est donc très important. Il nécessite de nombreuses visites de terrain, un tour de la région qui peut être épuisant et qui appelle à certaines étapes également aussi une implication du président (lors du lancement ou de la clôture de la consultation).

Le parcours politique du VP n' est pas forcément déterminant. La plupart n' ont pas exercé de mandat national (sauf le VP qui n' était pas présent dans l' exécutif : cas R4) ni occupé un rôle important et durable dans un exécutif local (seulement un mandat d' adjoint dans une commune périphérique pour deux des VP, un VP adjoint dans une grande commune mais seulement pendant deux ans). Par contre le profil professionnel des VP est déterminant puisqu' ils sont presque tous des universitaires et que leur carrière scientifique détermine leur légitimité. Dans le cas R1, le VP est un professeur d' université reconnu, en fin de carrière et ancien directeur d' un laboratoire et d' une fédération de laboratoires importante. Pour le cas R3, le VP est professeur d' université et ancien recteur. Son parcours a indéniablement fait avancer l' élaboration du schéma. Enfin dans le cas R2, le VP est également professeur d' université.

Là où le SRESR a mis le plus de temps à se mettre en place (R4), suite à une mandature sans véritable VP présent (universitaire avec une position politique nationale), le VP est une jeune femme, nouvelle élue au sein du Conseil régional, qui est Maître de conférences et ne fait pas partie du parti majoritaire dans l' exécutif. Se rajoute à cette situation une position de dominé au sein des services du fait de relations hiérarchiques avec le DGA lui même universitaire, professeur des universités et proche du président. De même, pendant deux mandatures (1998-2010), le VP enseignement supérieur Recherche n' est pas universitaire. Dans une région à forts enjeux technologiques, il se concentre davantage sur des questions liées à l' innovation et se trouve progressivement marginalisé par le président (R3).

Par ailleurs, autre tendance notable, lorsque les premiers SRESR ont été votés (mandature 2004-2010 pour R1 et R2), dans l' exécutif suivant il n' y a plus de véritable VP mais un simple conseiller délégué à l' enseignement supérieur et à la recherche. Si les schémas impliquent une actualisation, le portage ne nécessite plus un élu en première ligne sur ces dossiers.

Enfin l' existence de fenêtres d' opportunité peut faciliter la mise en place de SRESR. Ainsi les premiers SRESR s' inscrivent dans un contexte de faibles directives de l' Etat face à ce secteur. Au début des années 2000, en espérant l' Acte II de la décentralisation, certaines régions

---

<sup>8</sup> Sur ce point voir Demazière D. et Le Lidec P., « Introduction au dossier : la politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du travail*, Vol. 2, 2008, pp. 4-13.

avaient même envisagé d'aller plus loin dans la décentralisation des politiques universitaires et de recherche. Cela a poussé les acteurs régionaux à se positionner face d'une part à l'Etat et de l'autre à la communauté universitaire. Au contraire, les programmes d'investissement d'avenir mis en place par l'Etat à partir de 2006 (PRES<sup>9</sup>, RTRA, RTRS<sup>10</sup>, Pôles de compétitivité, Opération Campus, Labex, Equipex, Idex) ont poussé les régions à rééquilibrer les investissements locaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche alors même qu'elles sont poussées parallèlement à accompagner les projets étatiques. Leurs marges de jeu sont donc prisonnières d'une logique de réaction et d'accompagnement. Parallèlement les stratégies des régions sont tributaires des contraintes ou des ressources locales. Elles bénéficient de l'excellence de certains sites sur lesquels elles s'appuient pour structurer leurs politiques. En même temps elles peuvent susciter d'autres orientations (création ou soutien à des sites universitaires secondaires : antennes universitaires ou Centre universitaire de formation ou de recherche). Par ailleurs l'adaptation au local peut se faire à partir d'autres préoccupations : réactivité des formations par rapport aux filières innovantes, caractéristiques de l'enseignement secondaire et professionnel, pourcentage de jeunes sans diplôme, logement étudiant, accessibilité de certaines filières, aménagement du territoire et rééquilibrage du secteur face à un pôle métropolitain. On peut donc retrouver différentes stratégies régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche qui s'exprime dans la mise en œuvre des différents SRESR.

### **Les conditions de mise en œuvre des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche**

L'élaboration d'un SRESR bouleverse l'institution régionale. Les services encore faiblement équipés (dix à vingt personnes en moyenne) se retrouvent dans une situation difficile. Historiquement ils se retrouvent éclatés à travers les différents organigrammes successifs. La recherche et l'enseignement supérieur sont dans la plupart des régions séparés dans des services, des directions voire des pôles distincts, pris entre plusieurs grands secteurs d'intervention régionaux : développement économique, éducation/formation, relations européennes et internationales, innovation sans parler des contraintes opérationnelles qui peuvent conduire à la création de services à part ou intégrés à d'autres secteurs (gestion du patrimoine ou des bourses). Ces différentes réorganisations ont souvent été traumatisantes avec des jeux de « chaises musicales » complexes en fonction des personnalités présentes et gardiennes de certaines chapelles ou secteurs. Ces situations qui entraînent parfois de vraies souffrances au travail : impossibilité de faire travailler les gens ensemble, agents placardisés en R1, R2 et R4. Cela se double parfois de tensions assez vives entre agents et élus (entre directeur et VP, entre DGA et VP), chacun ne respectant pas toujours son rôle (DGA jouant le rôle de VP, VP jouant le rôle de directeur). Ces difficultés ont été jusqu'à entraîner du retard dans la mise en place d'un schéma (R4). Il faut alors attendre le départ plus ou moins provoqué, avec parfois l'intervention du président, de certains agents (chef de service, directeur voire même DGA) pour que les choses se débloquent. Par ailleurs ces services manquent souvent de légitimité face au monde académique étant donné que peu d'agents sont issus du monde universitaire. La tendance est d'ailleurs actuellement de plus en plus forte au

---

<sup>9</sup> Les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) sont des regroupements d'établissements (université mais aussi grandes écoles) qui mutualisent la gestion de certaines compétences comme la valorisation, la formation doctorale ou la communication internationale.

<sup>10</sup> Les Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les Réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS) sont des réseaux de laboratoires (pour les RTRS des réseaux de laboratoires et de centres hospitalo-universitaires) travaillant sur une thématique proche, sélectionnés par l'État et financés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et les membres qui les constituent pour développer des recherches communes.

recrutement à l'extérieur des services et de la région des agents du sérail (ancien directeur d'étude d'une grande école, ancien chercheur à l'INSERM, etc.) même pour les postes de conseillers techniques au cabinet en charge des questions d'enseignement supérieur et de recherche (enseignant chercheur, doctorant et ancien chargé de mission d'université, spécialiste des SHS, etc.).

La surcharge de travail qui incombe aux services en cas d'élaboration d'un schéma conduit les régions à recourir à des cabinets de consultants. Par contre pour elles, cette situation représente l'opportunité de jouer un vrai rôle dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche et de ne pas se cantonner à un rôle de guichet à ressources. Face à ce contexte, les régions mettent donc en place une stratégie pour faire face à ce surplus de travail. Cette orientation passe par la mise en place d'une « mission commando » constituant une garde rapprochée autour du VP chargé de piloter directement l'élaboration du schéma. Ce rôle peut être en partie joué par un CM (R4)<sup>11</sup>, un directeur de services particulièrement sollicité (R1, R2 et R4), un administrateur détaché et directement affecté au DGA (R3), un conseiller technique au cabinet (R3)<sup>12</sup>, un conseiller scientifique recruté spécialement (R1). On assiste donc à la constitution de différents binômes ou trinômes : VP-Directeur-Conseiller scientifique (R1) ; VP-Directeur (R2) ; VP-administrateur-conseiller technique (R3) : VP-chargé de mission-directeur (R4). Ainsi quoiqu'il en soit le VP s'appuie systématiquement sur un interlocuteur privilégié dans les services ou au sein du cabinet du président. Dans la plupart des cas toutefois, la rédaction en tant que tel du schéma est monopolisée par le VP (sauf R4) parfois aidé par un cabinet de consultant.

### **Permanence et originalité dans l'élaboration des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Plusieurs constances marquent l'élaboration des SRESR. Chaque schéma est précédé d'une démarche de concertation, qui nourrit la rédaction du schéma, sa présentation en assemblée plénière, le vote en assemblée plénière puis sa mise en œuvre. Plusieurs mois avant sa présentation en assemblée, une grande concertation est organisée pour animer le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'échelle régionale. Celle-ci se décline en plusieurs étapes : lancement d'assises régionales ou d'ateliers, travail ou groupe thématique, restitution et présentation lors d'une « grande messe » sous forme d'un séminaire conclusif ou d'assises régionales (réunissant 250 à 500 acteurs selon les régions). L'ensemble de ces étapes peut durer jusqu'à un an. La concertation s'organise autour de la mise en place de plusieurs groupes de travail regroupant plusieurs axes thématiques (avec organisation de plusieurs réunions par axes. Ces groupes de travail sont structurés le plus souvent autour de 4 grands volets principaux (Recherche ; Enseignement supérieur ; Transfert de technologies, Valorisation, Innovation ; Culture scientifique, technique, industrielle et société). On retrouve des responsables animateurs pour chaque grand volet (souvent des personnalités scientifiques recrutées spécialement). Des rapporteurs et animateurs se répartissent dans chaque groupe de travail si ce travail n'est pas assuré par le cabinet de consultant. Au cours de cette phase de concertation, la question du territoire régional est très importante. Elle nécessite une répartition équilibrée des visites et représentation territoriale (par département, par sites universitaires même mineures). Pour les grandes régions (jusqu'à 8 départements), cette représentation rend encore plus difficile le travail des services, du cabinet de consultant et du VP qui doivent programmer de longs et lourds déplacements. L'ensemble des thématiques et

<sup>11</sup> Sachant que dans une des régions étudiées, le VP n'a pas de chargé de mission et que dans deux autres régions, le VP ne considérait pas son chargé de mission comme un interlocuteur privilégié de dossier, mais plutôt comme un assistant. Ils s'appuyaient plutôt sur le directeur des services pour jouer ce rôle d'interface élu-services.

<sup>12</sup> Sachant que dans deux régions sur quatre le cabinet du président a joué un rôle important dans l'élaboration du schéma (R3 et R4) quand son rôle était plutôt faible dans les deux autres cas d'étude (R1 et R2).

des volets sont questionnés et présentés sur les différents sites de la région. La consultation amène à élargir le groupe de collaborateurs sollicités par le VP sur ce dossier (ateliers animés par différentes personnalités) ou à avoir recours à la mise en place d'un collectif (Andromède<sup>13</sup>, R2). Étant donné que les régions se trouvent souvent démunies face à un tel chantier, une autre constance est donc le recours à des universitaires ou personnalités extérieures pour gérer la consultation du fait également du déficit de légitimité des services. A la fin du processus, la concertation se termine par la présentation devant un large auditoire d'un premier rapport de synthèse des différents ateliers, groupes de travail et contributions. Le schéma est alors confié aux mains des services pour être retravaillé, rédigé et présenté au Conseil Économique et Social Régional puis à l'assemblée régionale avant le vote final<sup>14</sup>. De nouvelles consultations peuvent avoir lieu entre la phase de concertation et d'écriture du schéma.

Autre constance dans la préparation des schémas, le recours quasi-systématique à des cabinets de consultants pour une ou toutes les étapes du schéma pouvant même aller jusqu'à l'évaluation. Cette assistance à maîtrise d'ouvrage du cabinet peut être sollicitée différemment. Dans certaines régions, le cabinet de consultant peut être très présent sur toutes les étapes même dans la rédaction (R4), dans d'autres beaucoup moins (R3). Une seule des régions étudiées n'a pas eu recours à un cabinet de consultant (R2).

La tendance générale de ces schémas est de faire émerger sur le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche une politique inter-sectorielle et inter-institutionnelle à l'échelle de la région (entretien avec un directeur, R2). Si la contractualisation avait déjà été largement initiée par l'Etat d'un côté (vis-à-vis des régions et des établissements) et par l'Europe de l'autre (avec les régions), cette logique est poursuivie avec cette fois des contractualisations entre la région et les établissements et non plus avec les porteurs de projets pour échapper aux logiques de guichet<sup>15</sup>. Ces politiques censées être co-construites (soit entre les régions et les établissements, soit entre les régions, l'Etat et les établissements) ont donc pour objectifs de faire émerger des politiques d'établissement ou de sites.

Ces constances n'empêchent pas quelques variantes au niveau de l'élaboration des schémas. Si pour chaque région, on retrouve la volonté de contractualiser pluri-annuellement pour chacun des sites ou des établissements, les dispositifs mis en œuvre peuvent ensuite différer d'une région à l'autre : Clusters, PRIDES, ARC, Contrats de site, etc. Aussi le contexte régional ou le positionnement des élus peuvent se traduire par des idées politiques différentes : refus plus ou moins assumé des logiques d'excellence porté par le ministère, problématique du logement étudiant pouvant aller jusqu'à la possibilité de céder du patrimoine régional pour répondre à ce problème via les bâtiments de certains lycées (R4) ; gestion de la place des nanotechnologies dans le financement des politiques régionales de recherche sous fond de tensions au sein de la majorité (R1) ; maintien et développement de petits sites universitaires à travers lesquels la région joue le rééquilibrage, tout en arrivant à faire participer l'Etat<sup>16</sup> (R3), équilibre entre l'excellence et le rééquilibrage des opérations du plan Campus (R1)...

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des SRESR, lorsque la procédure le nécessitait, certaines régions ont sollicité des experts extérieurs pour l'évaluation des projets. Il a donc

---

<sup>13</sup> Il est composé de chercheurs universitaires, de chefs d'entreprise, d'étudiants et des 6 présidents d'université. Sa composition change à chaque mandature. Il comprend 43 membres en séance plénière avec un bureau de 15 membres, cf. entretien avec un directeur R2.

<sup>14</sup> Logique générale de rédaction d'un schéma : Comptes-Rendus de réunion → Rapports par groupe de travail → Rapports par volets → Rapport d'étape → Rapport de synthèse → Schéma.

<sup>15</sup> Cela redéfinit d'ailleurs largement les relations au profit des présidents d'université et des directeurs de grandes écoles.

<sup>16</sup> Proportionnellement plus que pour les autres sites universitaires.

fallu constituer des collèges ou des binômes d'experts parfois extérieurs aux régions. Ces procédures, ajoutées à la large concertation mise en œuvre préalablement, ont participé à faire augmenter les coûts de mise en œuvre de telles politiques. Enfin l'emboîtement avec les autres schémas (comme les schémas régionaux de développement économique) est pensé différemment d'une région à l'autre. Parfois les initiatives sont connectées et les concertations peuvent même être articulées, parfois les processus sont disjoints.

## Conclusion

Sur les 4 régions étudiées, deux schémas déjà engagés sur la précédente mandature ont été prolongés par de nouveaux schémas qui correspondent davantage à des actualisations des procédures déjà mises en œuvre, même s'il y a de nouveaux dispositifs et un resserrement des stratégies. Dans ces deux régions, les enjeux qui touchent l'enseignement supérieur sont plus difficiles à saisir : il n'y a plus de VP en première ligne et les équilibres politiques au sein de la majorité ne permettent plus un portage consensuel de ces questions comme cela avait été le cas dans le précédent mandat. Cette tendance est renforcée par la difficile cohabitation de la région face aux métropoles qui montent en puissance sur ces thématiques.

A l'inverse, dans les deux autres cas d'études, le schéma entre soit dans une phase de mise en œuvre et de contractualisation (site par site), soit en phase de rédaction. Les enjeux sont donc encore très sensibles et dans un contexte difficile, la région a peu de marges pour s'imposer entre l'Etat, la communauté académique et les logiques métropolitaines émergentes. Le dialogue entre les régions, l'Etat et la communauté académique qui s'est structuré à travers certains schémas ou est en train de se construire, s'inscrit dans un contexte qui a profondément évolué ces dernières années, notamment avec la mise en place des programmes d'investissement d'avenir.

Présenté le plus souvent comme des outils de concertation et de réflexion commune, ces schémas ont également de nombreux inconvénients. Face à des logiques de fonctionnement par sites, en tentant d'organiser les relations entre établissements et institutions à l'échelle régionale, comment peuvent-ils échapper à une logique d'affichage et de « saupoudrage » en structurant un secteur qui leur échappe en grande partie. En même temps comment les collectivités locales peuvent-elles sortir de ce type de dispositifs d'action publique dont la procédure est de plus en plus routinière : large concertation en début de mandat, recours à des consultants, consultation, élaboration d'un document de cadrage, contractualisation pluriannuelle, mise en place de critères, évaluation<sup>17</sup>. Peut-on en effet inventer d'autres manières de faire de l'action publique à l'échelle régionale ?

Par ailleurs, est-ce que les régions pilotent vraiment les politiques régionales qu'elles suscitent sur ce secteur ? On peut répondre par l'affirmative étant donné les effets produits. Les initiatives et tentatives pour restructurer les relations entre collectivités locales et communauté universitaire ont porté leur fruit. Malgré l'échec de certains PRES régionaux, les régions par les SRESR ont contribué à rapprocher les établissements et les institutions. Des dispositifs innovants ont été mis en place et parfois repris ou labellisés par l'Etat sous d'autres formes comme les pôles de compétitivité. La région est mieux identifiée dans la communauté académique<sup>18</sup>. Ainsi il y a eu une augmentation sensible depuis plusieurs années des budgets des régions dans ce secteur. Cette augmentation sera difficile à maintenir dans un contexte de

---

<sup>17</sup> D'autant plus que les schémas restent des dispositifs lourds à piloter pour les services. Au cours d'un seul mandat, certaines directions ont mis en place jusqu'à 4 schémas différents (R2).

<sup>18</sup> Voir Filâtre D., « Territorialité universitaire et construction politique : une exigence renouvelée », in Mespoulet M. (dir.), *Université et territoires*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2012, pp.19-31.



restrictions budgétaires<sup>19</sup> et face aux autres compétences obligatoires régionales (formation professionnelle, lycées, apprentissage, transports...). Sur ce point, au lieu de susciter une nouvelle offre, les schémas peuvent au contraire devenir des outils de rationalisation des dépenses régionales.

Une deuxième manière de répondre est de mettre en avant la faible capacité des régions à exister à côté de l'Etat et de la communauté académique d'autant plus depuis la mise en place des initiatives d'excellence. Les régions restent prisonnières des investissements étatiques qu'elles sont obligées de soutenir. En miroir, cette perspective pose alors la question d'une certaine forme de néo-corporatisme<sup>20</sup> à l'échelle régionale par la captation d'une partie des ressources au profit de la communauté universitaire. Ainsi on peut se demander si dans ce secteur la politique régionale ne serait-elle pas faite à la fois par et pour cette communauté. Dans ce sens les élus qui s'emparent de cette politique ne seraient-ils pas de simple relais pour leur propre univers professionnel ?

---

<sup>19</sup> Auquel s'ajoutent de nouveaux enjeux comme les réformes territoriales en projet, voir Chabert J.-B., « Les régions face à leur avenir : « animation prospective » ou « gouvernement méso » », *Pouvoirs locaux*, n° 91 vol. IV, 2011, pp. 15-22.

<sup>20</sup> Jobert B. et Muller P., « L'hypothèse néo-corporatiste et son inadéquation au cas français », *Bulletin du MAUSS*, n° 21, 1987, pp. 29-50.