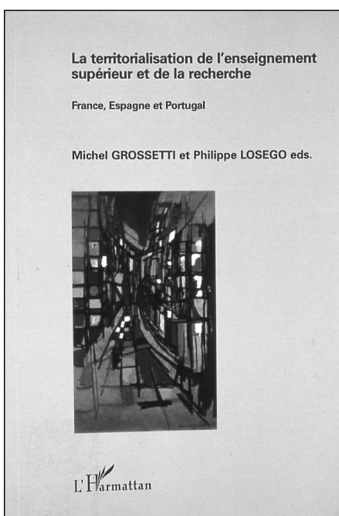


Note de lecture

La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, France, Espagne et Portugal

Par Maïten Bel*



Ce livre paraît au moment où les interrogations sur l'enseignement supérieur et la recherche se renforcent. L'élévation globale du niveau de qualification de la population et la place de la recherche jouent un rôle majeur dans la concurrence internationale. L'arrivée de la moitié d'une classe d'âge dans l'enseignement supérieur pose

avec plus d'acuité les questions de régulation du système et de construction de l'offre, traversées par les tensions entre de multiples logiques : équité dans l'accès aux formations et développement de pôles d'excellence, aménagement du territoire et développement local pour n'en citer que quelques-unes. Depuis quelques vingt ans, le processus de décentralisation en cours transforme en profondeur les modes d'intervention étatiques, y compris dans ce champ. Il renforce la participation de multiples acteurs dans le financement et la prise de décision. Le débat sur l'approfondissement de l'autonomie des universités témoigne de ces dynamiques. Pour autant, les régions peuvent-elles et doivent-elles devenir le niveau de régulation de la construction de l'offre dans l'enseignement supérieur ? Peut-on vraiment parler de systè-

mes régionaux d'enseignement supérieur et, dans ce cas, comment caractériser la répartition des différents sites d'enseignement supérieur sur l'espace régional ?

L'ouvrage présenté ici explore ces questions en analysant les logiques de développement spatial des « organisations scientifiques ». Ce terme marque le caractère indissociable de la recherche et de l'enseignement dans cette approche. La mise en perspective historique, la comparaison de la situation française avec celle du Portugal et de l'Espagne rendent compte à la fois de la complexité de la construction des organisations scientifiques et du caractère social des modalités de leur construction et répartition sur le territoire. À partir des logiques à l'œuvre sur l'espace français mises à jour dans ces analyses, les auteurs proposent des scénarios possibles. Ils s'interrogent sur l'évolution de ce qu'ils qualifient de systèmes régionaux d'enseignement supérieur, et en particulier sur l'avenir possible des antennes universitaires.

* **Maïten Bel** est économiste à l'IDEP-GREQAM (Institut d'économie publique/Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille)-CNRS/URM 6579. Elle travaille sur les questions de « construction de l'offre de formation et territoire ». Elle a notamment publié, avec L. Dubouchet en 2004, *La décentralisation de la formation professionnelle : réflexion pour le futur*, Éditions de l'Aube.

VERS LA DIFFÉRENCIATION DES LOGIQUES NATIONALES

La première partie de l'ouvrage retrace la construction historique de la carte des activités scientifiques de chacun des trois pays. Cette analyse met en évidence un certain nombre de points communs entre eux. La distribution des établissements scientifiques sur les espaces nationaux n'est pas proportionnelle à la répartition de la population. La représentation de la carte des activités scientifiques ne se réduit pas au nombre d'enseignants et d'étudiants, mais doit également tenir compte des types d'établissements, de leurs orientations scientifiques, de la qualité des recherches qui y sont conduites. Même s'il arrive que recherche et enseignement soient relativement dissociés dans certains établissements à des périodes données, leurs développements sont cependant étroitement corrélés : activités de recherche liées à des équipements partiellement fournis par la formation, carrière des enseignants liée à la recherche, recrutement de chercheurs parmi les étudiants. Donc, dans chacun des trois pays, la géographie des organisations scientifiques ne peut se réduire à un décalque de l'armature urbaine et leur développement est loin d'être linéaire. Cette géographie est le fruit d'une histoire dans laquelle interviennent la démographie étudiante mais aussi les évolutions politiques et les choix institutionnels. Elle résulte de l'alternance de phases de changements rapides suivies de périodes plus ou moins longues d'inertie. Dans chacun de ces trois pays, à partir du XIX^e siècle, l'évolution de l'enseignement supérieur est fondée à la fois sur l'État et sur une conception de l'enseignement appuyée sur l'universalité des savoirs conçue comme a-spatiale et a-temporelle. L'université fait partie des projets de construction des sociétés nationales. Mais à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, les évolutions dans chacun des pays étudiés sont conduites par des logiques différentes.

LA SITUATION FRANÇAISE RESTE DIFFICILE À QUALIFIER

En France, l'armature universitaire, stabilisée sous le second empire, constitue un réseau de facultés établies

dans les villes universitaires. Il est marqué par une forte prépondérance parisienne. Cet ensemble, relativement stable sur une longue période, est soumis à une forte croissance au cours des années 60. L'ensemble se complexifie avec l'apparition d'instituts, d'antennes universitaires. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des villes reste limitée et s'inscrit toujours dans un dialogue avec l'État. À partir de 1982, la décentralisation accorde aux collectivités territoriales des marges de manœuvre plus importantes. La poussée des effectifs étudiants et l'intervention des élus locaux vont conduire à l'implantation de sites d'enseignement supérieur dans presque toutes les villes moyennes du territoire métropolitain. Si cet essaimage des implantations recouvre de grandes inégalités entre elles du point de vue des effectifs étudiants et des recherches qui y sont menées, il marque aussi un nouveau cadre d'action à la fois pour les universités qui, dans un contexte de baisse démographique, sont amenées à se tourner davantage vers leur environnement, et pour les collectivités territoriales qui s'y investissent sans que l'on puisse véritablement qualifier ce mouvement de véritable décentralisation.

Centralisme étatique et méfiance vis-à-vis des milieux universitaires ont conduit à une longue stabilité du système d'enseignement supérieur espagnol, du milieu du XIX^e siècle au début des années 70, articulant une dizaine d'universités quadrillant le territoire national et des instituts enseignant les savoirs technologiques. La poussée démographique, la démocratisation du régime politique obligent l'État à créer, sur la période 1970-1982, des universités nouvelles et des enseignements polytechniques dans les villes moyennes, dans un souci de développement et d'aménagement du territoire. Au début des années 80, dans le cadre de leur nouvelle autonomie, les régions développent leurs propres universités, les mettent en concurrence et les incitent à ouvrir des filières de formations articulées aux besoins de l'économie, si bien qu'aujourd'hui on peut sans doute qualifier ces évolutions de véritable décentralisation.

Les réformes importantes qui ont marqué l'enseignement supérieur portugais ces cinquante dernières années répondent encore à d'autres logiques. L'offre de formation des quatre universités réparties sur le territoire, maintenue pratiquement constante depuis des décennies, éclate sous la poussée de la demande au

début des années 70. Cette offre se diversifie à partir d'universités nouvelles, accompagnée de la création de nombreux instituts polytechniques puis, à partir des années 80, de structures privées nécessaires pour faire face à la demande. Enseignants de ces structures, professionnels et étudiants conjuguent leurs revendications pour harmoniser les formations et estomper la forte hiérarchisation entre universités publiques et autres structures. La logique de réponse à la demande dans une recherche de l'équité s'accompagne aujourd'hui d'une hétérogénéité de l'ensemble ; celle-ci ayant conduit à la création d'un Conseil de régulation de l'enseignement supérieur, dont le président est élu par le parlement. Cette création marque ainsi la volonté de maintenir le rôle de l'État dans ces évolutions.

EN FRANCE, LA FORTE AUTONOMIE DES SITES LIMITE LA COHÉRENCE RÉGIONALE

La répartition des activités de recherche sur le territoire national ne peut être considérée comme un pur décalque des implantations universitaires. Dans les trois pays, deux facteurs jouent un rôle important dans le façonnement de la carte de l'activité scientifique : la répartition démographique et l'ancienneté des centres. Ils ont également en commun une prépondérance marquée de la capitale, avec cependant une tendance à affaiblissement de cette domination. Dans les trois pays, on assiste à une progression marquée du maillage territorial des activités scientifiques. Les jeunes centres connaissent tous une forte croissance de l'activité scientifique. Mais au-delà de ces caractéristiques communes, la variété des modèles subsiste, les modalités de maillage territorial par l'activité scientifique se différencient. En Espagne, on voit nettement apparaître la région comme référence, espace de construction de complémentarités et d'échange. Mais va-t-on voir émerger un régime concurrentiel entre régions ? Au Portugal, au contraire, l'État exerce une politique très prégnante. Sa politique volontariste vise à développer l'enseignement supérieur et la recherche et à déconcentrer les pôles nationaux et régionaux. Mais les partages actuels entre recherche fondamentale, dans les

grands centres anciens, et recherche appliquée, dans les centres plus récents, risquent d'être remis en cause, notamment par les enseignants-chercheurs. En France, les activités de recherche demeurent encore fortement concentrées dans les pôles régionaux. Une approche par discipline révèle une forte autonomie des sites les uns par rapport aux autres, interdisant ainsi l'évocation d'une cohérence régionale de l'activité scientifique.

Dans le Sud-Ouest français, l'analyse plus fine des conditions de création des sites universitaires qualifiés d'émergents, au sens où ce ne sont pas des universités de plein exercice, donne à voir les variables qui interviennent sur ces créations. Elle enrichit la réflexion sur la nature de systèmes régionaux d'enseignement supérieur. Si la variable démographique joue un grand rôle, elle n'est pas seule en cause. Sites technologiques ou généralistes peuvent être créés à l'issue d'une concurrence entre villes moyennes, grâce à l'intervention des élus locaux, ou au contraire en raison d'une « justice » d'aménagement du territoire, articulant plus fortement le rôle de l'État et des universités. Depuis le début des années 80, en matière de régulation de l'offre de formation, comme dans d'autres domaines de l'action publique, le système d'acteurs se diversifie. À côté de l'État, des universités et des notables locaux, interviennent les conseils généraux, les mairies, les régions et les acteurs économiques, de façon plus ou moins formalisée. Une fois créés, les sites connaissent un développement inégal que l'on peut expliquer à l'aide de variables diverses : variables contextuelles telles que la taille du vivier étudiant, distance des universités mères, marché du travail, mais aussi des variables de nature plus politique ou organisationnelle telles que : politique nationale de création de postes d'enseignants, politique des universités. À partir de cette nomenclature des sites, des contraintes et des ressources qui les caractérisent, les auteurs construisent des scénarios prospectifs. Ces scénarios sont marqués par l'évolution démographique mais aussi largement par les choix opérés en matière de politique publique : renforcement des pôles technologiques, des effectifs étudiants par une politique de développement de la formation initiale et continue. Le scénario le plus probable paraît celui de la poursuite d'une situation incertaine des sites entre premiers cycles

délocalisés et véritables universités, en l'absence d'une véritable politique régionale en matière d'enseignement supérieur.

L'analyse présentée ici apporte plusieurs éléments qui nous permettent de mieux comprendre la construction et les dynamiques d'évolution des organisations scientifiques régionales. Cette approche originale, sur un domaine assez peu exploré, vient nourrir la réflexion menée aujourd'hui, tant au sein des régions

qu'au niveau national, sur la régulation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cependant, l'hypothèse de systèmes d'enseignement et de recherche régionaux devra être confirmée par une étude plus approfondie de la cartographie des liens entre enseignement supérieur, recherche et activité économique. L'étude des mobilités étudiantes éclairerait utilement cette question.

Référence de l'ouvrage

Grossetti M., Losego Ph. (éds.), (2003), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, France, Espagne et Portugal*, L'Harmattan, 338 p.