



HAL
open science

Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010)

Jérôme Aust, Sébastien Gardon

► To cite this version:

Jérôme Aust, Sébastien Gardon. Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010). Mespoulet, Martine. Université et territoires, Presses Universitaires de Rennes, pp.33-46, 2012, 9782753518131. hal-03586041

HAL Id: hal-03586041

<https://sciencespo.hal.science/hal-03586041>

Submitted on 23 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010)

Jérôme AUST*, Sébastien GARDON**

Alors que le soutien local aux institutions d'enseignement supérieur s'opère sous la III^e République essentiellement au niveau des villes¹, sa renaissance dans les années quatre-vingt consacre la montée en puissance des institutions régionales. Les régions françaises investissent ainsi 52,75 % de la part locale dans le schéma université 2000 (U2000) sur la période 1990-1995². Elles continuent à être le niveau local qui intervient le plus en la matière durant les années quatre-vingt-dix et deux mille. Cette croissance en volume s'effectue cependant sans compétence explicite³. Ni les premières lois de décentralisation ni l'acte II de la décentralisation n'opèrent de transfert d'attributions en direction des conseils régionaux. Comme dans le champ de la recherche⁴, l'investissement régional dans l'université fait

* Chargé de recherche à Sciences Po, UMR CNRS 7113, CSO.

** Post-doctorant au Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (Lest), UMR CNRS 6123 et universités de Provence et de la Méditerranée.

1. GROSSETTI M., « Villes et institutions scientifiques : genèse des pôles scientifiques français », *Les annales de la recherche urbaine*, 1994, n° 62-63, p. 6-15.

2. Sur cette part locale, le reste est réparti entre 25,27 % pour les conseils généraux et 21,98 % pour les communes et les structures intercommunales, voir MARCHAND M.-J. et GRAVOT P., « La place des régions dans le financement du plan université 2000 », *Politiques et management public*, 1999, vol. 17, n° 4, p. 39-57.

3. AUST J. et CRESPIY C., « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, 2009, n° 82, p. 64-72; FILÂTRE D., « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 4, n° 112, p. 719-730.

4. CRESPIY C., *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 1, 2006; « Quand la politique de recherche change d'échelle. Reconfiguration des espaces de jeu et redéfinition des espaces de jeu et redéfinition des rôles de l'État et de la Région », p. 271-282, in FAURE A., LERESCHE J.-Ph., MULLER P. [et al.] (dir.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007, 378 p.

donc figure de choix politique pour les exécutifs : parce qu'il est perçu comme stratégique pour l'avenir des territoires, parce que les besoins en investissement y sont également très importants, l'enseignement supérieur fait l'objet d'un dépassement de compétences.

Cette montée en puissance des investissements régionaux dans l'enseignement supérieur masque cependant un certain nombre de redéfinitions progressives. L'action régionale se transforme au fil du temps : les collectivités régionales, au milieu de la décennie deux mille, équipent, par exemple, leur intervention de schémas et d'appels à projets qui favorisent l'émergence d'une politique régionale de l'enseignement supérieur indépendante de celle de l'État⁵. Le paysage universitaire évolue lui aussi considérablement entre le début des années quatre-vingt-dix et la fin des années deux mille. L'affirmation progressive de l'autonomie des établissements, le renforcement du rôle des présidents d'université⁶, la recherche plus explicite d'une concentration des ressources sur quelques établissements visibles au niveau international contribuent à transformer le contexte dans lequel l'investissement régional se déploie. Les modes de pilotage, utilisés par l'État pour mettre en œuvre les politiques d'enseignement supérieur, se restructurent également : l'usage du contrat qui se généralise dans les années quatre-vingt-dix pour encadrer les relations entre l'institution étatique, les établissements d'enseignement supérieur (contrat quadriennal) et les collectivités locales (contrat de plan État-Région puis, à partir de 2006, contrat de projet État-Région – CPER) se double, au cours des années deux mille, d'un recours plus fréquent aux appels à projets qui mettent en concurrence les établissements.

En prenant le cas de Rhône-Alpes, cette contribution s'attache à explorer les redéfinitions progressives de l'intervention régionale dans le champ de l'enseignement supérieur depuis le milieu des années quatre-vingt. Cette région nous semble, en effet, un cas intéressant pour comprendre les dynamiques qui travaillent l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur. En ce domaine comme dans d'autres, Rhône-Alpes fait souvent figure de laboratoire de l'action des conseils régionaux⁷. Au début des années quatre-vingt-dix, son président est, par exemple, de ceux qui militent au sein de l'Association des régions de France pour un engagement des régions dans le schéma U2000⁸. Au milieu des années deux mille, la région Rhône-Alpes se singularise encore en initiant la négociation du premier schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR), document censé structurer les relations entre l'institution régionale et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Elle connaît une hausse impor-

5. À partir de 2005, la moitié des régions françaises se dote progressivement d'un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

6. MUSSELIN Ch., *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, coll. « Sciences sociales et sociétés », 2001, 218 p.

7. JOUVE B., SPENLEHAUER V. et WARIN Ph. (dir.), *La Région, laboratoire politique. Radioscopie de la région Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2001, 379 p.

8. BARAIZE F., « L'entrée de l'enseignement supérieur dans les contrats de plan État-régions. La mise en réseau de la décision universitaire », p. 133-167, in CEPEL et Gaudin J.-P., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1996, 227 p.

tante des moyens consacrés à l'enseignement supérieur. Pour ne donner qu'un indicateur, le nombre de bourses de mobilité internationale financées par le Conseil régional passe de cinquante-sept en 1987 à plus de 11 000 en 2010. Par ailleurs, l'architecture urbaine de la région et la géographie de son potentiel universitaire permettent aussi de questionner la capacité de l'institution à « régionaliser » les politiques d'enseignement supérieur. Celle-ci dispose en effet de deux grands pôles universitaires – Lyon et Grenoble – longtemps concurrents, d'établissements plus modestes (l'université Jean Monnet de Saint-Étienne et l'université de Savoie) et d'antennes universitaires à Roanne, Valence ou Bourg-en-Bresse. Rhône-Alpes est enfin une région de toute première importance dans différents domaines, souvent décrite comme une « France au 1/10^e »⁹. Son potentiel universitaire n'échappe pas à la règle et la place dans les très grandes régions scientifiques françaises¹⁰.

La trajectoire de Rhône-Alpes montre que, si l'intervention régionale est souvent innovante, elle se construit aussi entre la communauté académique et l'État, qui dominant historiquement la configuration universitaire française¹¹. Cette capacité interstitielle d'action est ensuite faite de récurrences (le soutien aux établissements, l'attention portée au renforcement des relations entre universités et à la complémentarité entre les sites plutôt qu'au développement de leur concurrence, le soutien aux universités de taille modeste), mais aussi d'évolutions dans les thématiques soutenues, « l'équipement » des politiques régionales et la configuration dans laquelle l'action régionale se déploie. Deux moments, travaillés par des continuités mais aussi par des redéfinitions, peuvent ainsi être identifiés dans la trajectoire régionale. Le premier court de 1987 à 2004 et correspond à la genèse, puis à l'extension de l'intervention régionale dans le champ de l'enseignement supérieur. La région Rhône-Alpes intervient alors aux côtés de l'État, tout en développant, à la marge, des dispositifs propres qui lui permettent de soutenir certaines thématiques innovantes. Le second moment s'amorce en 2004 avec l'élaboration, puis la mise en place en 2005 du SRESR. La Région instrumente alors son intervention en se dotant d'un schéma qui redéfinit partiellement sa relation aux établissements. Cette tentative de structuration régionale du potentiel universitaire rhône-alpin est cependant remise en cause par les nouveaux dispositifs et les politiques publiques développés par l'État à partir de 2006.

Sur le plan empirique, l'identification de ces deux moments et des logiques qui les sous-tendent s'appuie sur plusieurs enquêtes qui portent, à partir de perspectives distinctes, sur la gestion des politiques universitaires en Rhône-Alpes. Ces politiques publiques sont appréhendées à partir de l'évolution de laïques

9. JOUVE B., SPENLEHAUER V. et WARIN Ph. (dir.), 2001, *op. cit.*

10. FILÂTRE D. et TRICOIRE A., *Analyse de la structuration territoriale des établissements d'enseignement supérieur en France métropolitaine*, Paris, Datar, 2004.

11. MUSSELIN Ch., *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, coll. « Sciences sociales et sociétés », 2001, 218 p.

d'implantation universitaire¹², de l'institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur¹³, des restructurations qui marquent les politiques de recherche entre 2006 et 2008¹⁴ et d'un travail en cours sur la négociation du SRESR.

Innover à la marge

L'intervention régionale dans le champ de l'enseignement supérieur débute en 1987 avec la création de bourses de mobilité internationale. Destinées aux étudiants, elles facilitent les poursuites d'études dans des établissements étrangers. La négociation du CPER 1989-1993 marque cependant une étape importante dans l'investissement régional. Parallèlement, et à l'inverse de la majorité des autres régions dont les critères d'intervention ne sont pas réellement définis¹⁵, l'institution régionale fait le choix de s'engager dans un soutien sélectif. Elle construit son intervention au croisement de l'aménagement du territoire et de l'insertion professionnelle. Ses objectifs se déclinent en quatre points : un aménagement du territoire régional qui vise à contrebalancer le poids des grandes agglomérations universitaires que sont Lyon et Grenoble, le développement des formations de pointe, la création de filières orientées vers l'insertion professionnelle, l'information et l'orientation des lycéens et étudiants¹⁶. Ces objectifs se retrouvent dans les opérations effectivement contractualisées avec l'État¹⁷.

Ce soutien sélectif est cependant rapidement redéfini par le lancement du schéma U2000 en 1990. Charles Millon, alors président de la Région, met en place un groupe de travail chargé de réfléchir aux conditions de l'intervention régionale dans ce champ. Composé d'élus représentant les différentes sensibilités politiques de l'assemblée, le groupe « Enseignement supérieur » a pour mission de déterminer les objectifs de l'action régionale. Certaines prises de position enjoignent l'exécutif à ne pas se laisser entraîner dans le financement des premiers cycles et à affermir le poids de la Région dans le pilotage des politiques d'enseignement supérieur. Une élue réclame ainsi que :

12. AUST J., *Permanences et mutations dans la conduite de l'application publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, thèse de science politique, université Lyon 2, 2004.

13. AUST J., CRESPIY C., MANIFET Ch., MUSSELIN Ch. et SOLDANO C., « Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur », rapport à la délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires, 2008.

14. AUST J., CRET B. et MUSSELIN Ch., « Pour la science, par l'action. Le métier de délégué régional à la recherche et à la technologie », rapport à la délégation générale pour la Recherche et l'innovation, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, 2009.

15. BARAIZE F., 1996, *op. cit.*

16. Archives du Conseil régional Rhône-Alpes (ACR), carton 207W31, compte rendu de la réunion du groupe de travail « enseignement supérieur » du 22 avril 1992.

17. Les équipements universitaires situés hors agglomérations lyonnaise et grenobloise reçoivent plus que ceux situés dans ces deux métropoles (120,8 millions de francs à parité entre l'État et les collectivités territoriales contre 115,3 millions de francs pour Lyon et Grenoble qui regroupent pourtant la très grande majorité des effectifs étudiants). 215,8 millions de francs sont ensuite inscrits au CPER pour soutenir les formations à finalité professionnelle (IUT et écoles) ; les cycles universitaires généralistes ne sont subventionnés qu'à hauteur de 145,8 millions alors que, là encore, ils accueillent l'immense majorité des étudiants.

« Le poids de la Région [soit reconnu par la loi] dans la définition des filières [...], les universités et les IUT [n'ayant] pas la possibilité de faire des études sérieuses¹⁸. »

Un autre demande à ce qu'une réflexion soit engagée quant à l'avenir des filières non sélectives, est l'hypothèse de leur maintien confrontant l'État à une impossibilité prochaine de faire face aux dépenses de l'enseignement supérieur¹⁹. Pourtant, après les auditions des présidents d'université et du recteur d'académie, le président du groupe de travail souligne « qu'il retient qu'il n'existe pas de quotas, mais des objectifs, et qu'il ne faut pas parler de sélection²⁰ ». Les négociations d'U2000 marquent un alignement de la Région sur les besoins des universités, qui doivent accueillir les effectifs d'étudiants liés à la seconde massification de l'enseignement supérieur français. Les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles, sous la présidence des deux recteurs d'académie, définissent les opérations prioritaires à réaliser et en établissent le calendrier²¹. L'échéancier, ainsi défini, donne la priorité à l'accueil des étudiants en premier cycle dans les grandes agglomérations que sont Lyon et Grenoble. Le soutien régional aux politiques universitaires connaît donc une première refonte: il s'aligne sur les besoins du secteur universitaire; sa spécificité se dilue quelque peu dans cette redéfinition.

N'étant pas achevées au moment de la négociation du CPER 1994-1999, les opérations prévues dans le schéma U2000 sont inscrites dans le nouveau document contractuel. Bien que la négociation du nouveau CPER ne soit pas l'occasion de nouvelles consultations, elle permet à l'exécutif régional d'affirmer son leadership face aux autres collectivités locales. Profitant de l'inclusion des politiques universitaires dans le CPER, l'exécutif régional monopolise les relations avec l'État, aux niveaux déconcentré et central. Les représentants des autres collectivités locales se trouvent marginalisés. Le secrétaire général de la Communauté urbaine de Lyon indique, dans une note, que ses services n'ont « pas été informés à ce jour de la liste des opérations universitaires que l'État et la Région entendent inscrire dans le prochain contrat de plan, lequel s'élabore de manière très confidentielle entre les deux partenaires²² ». Tout en s'affirmant comme le chef de file des collectivités locales sur ce dossier, la Région ne parvient cependant que difficilement à régionaliser l'enjeu universitaire. Malgré la mise en place progressive d'institutions représentant les intérêts académiques au niveau régional²³, les investissements

18. ACR, série 106W27, compte rendu de la réunion de la commission « enseignement supérieur » du Conseil régional Rhône-Alpes du 5 janvier 1989.

19. ACR, série 145W12, compte rendu de la réunion de la commission « enseignement supérieur » du Conseil régional Rhône-Alpes du 10 décembre 1991.

20. ACR, série 106W27, compte rendu de la réunion de la commission « enseignement supérieur » du Conseil régional Rhône-Alpes du 21 mars 1989.

21. AUST J., « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans université 2000 et université du III^e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, 2007, vol. 49, n° 2, p. 220-236.

22. Archives du grand Lyon, série 1882W, carton n° 12, lettre de G. B. à J.-M. D. du 2 février 1994.

23. Sont ainsi mis en place la Conférence universitaire Rhône-Alpes (Cura), l'Association des grandes écoles de Rhône-Alpes (Agera) la Conférence des organismes de recherche en Rhône-Alpes (Cepira).

restent largement discutés et mis en œuvre au niveau des sites métropolitains. Le fait que la région dispose de deux rectorats – un à Lyon, un à Grenoble – ne favorise pas l’appréhension régionale du dossier universitaire : les fonds alloués par le ministère de l’Enseignement supérieur et de la recherche sont en effet fléchés par académie (60 % pour Lyon ; 40 % pour Grenoble en fonction du nombre d’étudiants) et les deux recteurs rééditent parfois les concurrences qui peuvent marquer les communautés universitaires lyonnaises et grenobloises en cherchant à s’affirmer comme leur représentant respectif auprès du ministère de l’Enseignement supérieur et des collectivités locales.

Le cofinancement des politiques d’implantation universitaire n’épuise cependant pas l’intervention régionale de la première moitié des années quatre-vingt-dix. Des mesures innovantes de soutien à la mobilité internationale des étudiants et à l’introduction des nouvelles technologies de l’information et de la communication sont promues par le Conseil régional. Les bourses de mobilité étudiante permettent ainsi de financer des séjours à l’étranger des étudiants rhône-alpins. Le Conseil régional cherche ici à internationaliser le profil des étudiants et espère en recueillir les fruits pour le développement global de la Région. Des appels à projets propres à la Région sont également développés : contrats d’objectifs à partir de 1990, puis Initiative campus action, émergences à partir de 1995. Un schéma de développement de l’enseignement supérieur et de la recherche est même élaboré en 1994.

Avec le lancement du Plan université du III^e millénaire (U3M), la fin des années quatre-vingt-dix est marquée par la poursuite des logiques à l’œuvre dans U2000, mais aussi par leur redéfinition partielle. C’est toujours en cercle restreint que les présidents d’université et les directeurs de grandes écoles formalisent les opérations qu’ils souhaitent voir financer. Cette liste hiérarchisée est, par ailleurs, élaborée par académie. Les conditions de la réélection de Charles Millon à la présidence du Conseil régional font cependant entrer les relations entre l’exécutif régional et les universités dans une crise sans précédent. À l’issue des élections régionales de 1998, Charles Millon s’appuie sur les voix du Front national pour garder son poste de président de la Région²⁴. Réagissant aux conditions de cette élection, les trois conseils de l’université Lyon 2 appellent les établissements universitaires à ne « s’engager dans aucune collaboration ou projet qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de l’université²⁵ ». Le 24 juillet 1998, lors de la réunion de la commission permanente du Conseil régional, les élus du Front national refusent de voter le contrat d’objectifs de l’université Lyon 2, privant l’institution d’une partie des subventions régionales. Bien que la position de Lyon 2 ne fasse pas l’unanimité, les présidents des autres universités rhône-alpines, réunis en conférence universitaire Rhône-Alpes, refusent l’utilisation de critères politiques

24. BALME R. et ROZENBERG O., « Les logiques composites de la crise de 1998 », p. 155-174, in JOUVE B., SPENLEHAUER V. et WARIN Ph. (dir.), *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2001, 384 p.

25. « Dans les lycées et les universités vigilance à l’égard des compromissions », *Le Monde*, 1^{er} juin 1998.

dans l'attribution des subventions et décident de ne pas accepter les subventions régionales liées au contrat d'objectifs²⁶. La crise aboutit à une rupture momentanée des relations entre les universités rhône-alpines et le Conseil régional. La relation entre l'exécutif régional et les présidents d'établissement retrouve un cours normal après l'invalidation de l'élection de Charles Millon par le Conseil constitutionnel²⁷ et l'élection, avec le soutien du parti socialiste, d'Anne-Marie Comparini (UDF) à la tête de la Région en janvier 1999.

Les conditions d'élection de Charles Millon à la présidence de la Région ont également des conséquences sur les relations de la Région avec l'État et les autres collectivités locales. Alors que le volet universitaire avait consacré la primauté du Conseil régional sur les autres collectivités locales, l'État refuse de négocier avec Charles Millon. Les négociations du plan U3M et du CPER 1999-2006, entamées sur une base départementale, sont poursuivies à cette échelle. Elles sont, par ailleurs, marquées par des relations renouvelées entre l'exécutif et les représentants de la commission « enseignement supérieur/recherche ». Alors que le CPER et, dans une certaine mesure, la négociation du schéma U2000 avaient consacré la prééminence du président de l'institution régionale et de son proche entourage (vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, directeur général des services, directeur de cabinet) sur le volet universitaire, les négociations d'U3M marquent une place plus importante laissée au président socialiste de la commission enseignement supérieur, Roger Fougères. Anne-Marie Comparini, privée des voix d'une très grande partie des conseillers régionaux RPR-UDF restés fidèles à Charles Millon, doit en effet s'appuyer sur les suffrages socialistes et écologistes pour faire adopter ses projets.

De 1987 à 2004, l'intervention régionale se structure donc à l'ombre de l'État et des représentants de la communauté académique. À l'ombre de l'État d'abord : si le dossier universitaire permet, dans certaines configurations, à la Région d'affirmer son *leadership* vis-à-vis des autres collectivités locales, elle place l'investissement régional dans un rapport où l'État domine la négociation en définissant les clefs de répartition financière et les règles du jeu. À l'ombre des représentants de la communauté académique ensuite : ce sont les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles qui définissent les opérations à réaliser sans que la Région ne parvienne toujours à faire entendre sa spécificité. La période qui court du milieu des années quatre-vingt au milieu des années deux mille est cependant une période de structuration de l'action régionale. Les services en charge de l'enseignement supérieur gagnent ainsi en visibilité à l'intérieur de l'organigramme régional et en moyens. Ils accèdent au statut de direction régionale en 2000²⁸. Leurs effectifs passent de trois agents en 1989 à vingt-cinq en 2004. L'intervention

26. « Les universités de Rhône-Alpes refusent les subventions du Conseil régional », *Le Monde*, 12 septembre 1998.

27. Le Conseil constitutionnel invalide l'élection de Charles Millon à la suite d'un recours déposé par Étienne Tête, conseiller régional écologiste. Un débat a en effet eu lieu entre les tours de l'élection du président au Conseil régional – ce qui est contraire au droit électoral : BALME R. et ROZENBERG O., 2001, *op. cit.*

28. Un tableau répertoriant ces évolutions est en annexe de ce texte.

régionale, tout en instillant à la marge des innovations comme le soutien à l'internationalisation et aux technologies de l'information et de la communication, soutient surtout des dynamiques de renforcement des sites et des exécutifs universitaires initiés par l'État. Cette configuration de relations, qui se stabilise malgré la crise de 1998, est partiellement redéfinie par l'engagement de Rhône-Alpes dans la définition d'une politique propre et par l'évolution des modalités utilisées par l'État pour piloter ces politiques publiques.

L'impossible régionalisation ?

L'alternance politique de 2004 coïncide avec une tentative de redéfinition des relations entre l'institution régionale et la communauté académique locale. Le SRESR, en raison des modalités de sa préparation, de ses objectifs et des dispositifs qu'il met en place, constitue une innovation qui tente de régionaliser le pilotage de l'enseignement supérieur. Cette ambition est cependant partiellement remise en cause par la promotion par l'État de nouvelles politiques publiques dont les principes sont en dissonance, au moins partielle, avec les nouveaux dispositifs portés par le Conseil régional.

La victoire du parti socialiste aux élections régionales de 2004 initie une période de changements dans les relations entre l'institution régionale et la communauté universitaire régionale. Elle se traduit par l'accession au poste de vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche de Roger Fougères, président de la commission « enseignement supérieur » sous la mandature précédente. Le nouveau vice-président cherche à relancer l'investissement régional en redéfinissant partiellement les principes. Entouré de quelques universitaires proches, il lance une vaste consultation des intérêts académiques. Organisée en quatre axes de travail²⁹, dont le pilotage est confié à trois universitaires assistés de consultants qui en assurent le pilotage procédural, la consultation vise à alimenter le Conseil régional en propositions d'intervention³⁰. La négociation du schéma est marquée par un certain nombre de permanences. Pour se légitimer, l'intervention régionale doit d'abord s'appuyer sur une consultation de la sphère académique. L'insistance du promoteur du schéma sur la « coproduction³¹ » du document est le signe d'une volonté politique, mais aussi de la nécessité de l'enrôlement de la communauté universitaire locale – à tout le moins d'une partie – autour du projet régional. L'intervention régionale est ensuite structurée par la recherche d'un équilibre dans l'aménagement du territoire régional entre les deux grandes métropoles univer-

29. Recherche; enseignement supérieur; transfert de technologies, valorisation et innovation; culture scientifique, technique, industrielle et société.

30. Entre juin et novembre 2004, huit groupes de travail sont organisés (trois réunions par groupe de travail sur plusieurs sites de la Région), 500 personnes participent à cette consultation, 124 contributions sont recueillies. 450 personnes sont présentes lors du séminaire de présentation du SRESR le 22 novembre 2004 au Palais des congrès de Lyon.

31. Entretien avec le vice-président « enseignement supérieur/recherche » du Conseil régional.

sitaires, Lyon et Grenoble, et les autres villes universitaires régionales (Saint-Étienne, Chambéry, Annecy).

Le schéma régional marque aussi un certain nombre d'évolutions importantes dans les principes d'intervention. La consultation s'étend d'abord au-delà des exécutifs des établissements pour inclure un plus grand nombre de membres de la communauté académique (représentants des syndicats, enseignants-chercheurs désireux de participer à la consultation, personnels administratifs des établissements, etc.). Le Conseil régional globalise ensuite son soutien à chaque établissement en signant un contrat pluriannuel fixant des objectifs d'intervention et des domaines d'action prioritaires définis en partenariat avec l'établissement, cela afin d'éviter les contractualisations entre la Région et les porteurs de projet. La Région s'appuie donc sur la dévolution de subventions globalisées aux établissements. Ce faisant, elle renforce l'autonomie des établissements dans l'utilisation des crédits. Le schéma marque un plus grand recours à l'évaluation ex ante des propositions des établissements et ex post de leur réalisation³². L'usage par la Région de l'évaluation est cependant ad hoc : elle ne donne pas lieu à la constitution d'un groupe d'experts régionaux, compétents en matière d'enseignement supérieur³³. Le SRESR, en s'émancipant du partenariat avec l'État et en mettant en place un document de référence avec les établissements, participe de la mise en visibilité de l'action publique régionale.

Certains principes du SRESR entrent cependant peu à peu en tension avec une partie des politiques initiées par l'État à partir de 2006. La mise en place des dispositifs promus par le pacte pour la recherche (RTRA et RTRS³⁴, PRES³⁵) initie un désajustement progressif entre les politiques étatiques et régionales. Deux échelles entrent ainsi en concurrence : l'échelle métropolitaine qui, en Rhône-Alpes³⁶, innerve la plupart des projets soutenus par l'État et l'échelle régionale qui a la faveur du Conseil régional. Cette concurrence des échelles se donne à voir dans de nombreuses négociations. Elle marque, par exemple, la négociation du CPER 2007-2013. La volonté étatique de diriger prioritairement les fonds sur

32. Il se traduit notamment par la mobilisation d'une trentaine d'experts extérieurs à la Région pour évaluer les projets des quarante établissements rhône-alpins.

33. Comme peut l'être le collectif Andromède qui fonctionne comme un conseil scientifique pour la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Paca). Entretien avec le vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche de Paca.

34. Les RTRA (Réseaux thématique de recherche avancée) et les RTRS (Réseaux thématiques de recherche et de soins) sont des réseaux de laboratoires (et pour les RTRS 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.

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

36. Les PRES, les RTRS, les RTRA et les pôles de compétitivité étant sélectionnés par l'État sur la base de projets locaux, aucun périmètre n'est prescrit. En Bretagne ou en Nord-Pas-de-Calais, par exemple, les PRES sont régionaux. La structuration métropolitaine qui prévaut en Rhône-Alpes est le fait des projets formalisés par la communauté académique et retenus par l'État.

les RTRA et les pôles mondiaux de compétitivité s'opposent au souhait de la Région de prendre appui sur ses dispositifs, les clusters de recherche, dont quatorze ont été mis en place à partir de 2005³⁷. Réseaux de laboratoires travaillant sur des thématiques reconnues comme d'intérêt régional, les clusters visent à structurer le potentiel régional en associant les centres de recherche entre eux. Derrière ces luttes de leadership se jouent aussi des questions de structuration du territoire régional. À l'inverse de la majorité des structures de coopération reconnues par l'État et définies sur un périmètre métropolitain, les clusters associent systématiquement des acteurs de plusieurs métropoles. Retenir prioritairement les domaines reconnus par des RTRA et des pôles mondiaux de compétitivité implique donc de concentrer les investissements sur Lyon et Grenoble. Cette opposition entre structuration métropolitaine et régionale se retrouve au moment de la mise en place des PRES. L'université de Lyon se constitue sur un périmètre métropolitain en 2007, alors que le vice-président délégué à la recherche et à l'enseignement supérieur est favorable à un PRES régional associant Lyon et Grenoble³⁸. La création du PRES lyonnais rend caduque cette option à laquelle peu de chefs d'établissement sont favorables³⁹. Deux ans plus tard, la création du PRES université de Grenoble scelle la primauté des découpages métropolitains. La Région Rhône-Alpes, à l'inverse de son homologue bretonne, ne parvient pas à faire primer le découpage qui a sa faveur, sans cependant que cela ne remette en cause le soutien financier qu'elle apporte aux PRES. Son vice-président milite pour que les universités de Saint-Étienne et de Savoie ne soient pas exclues des restructurations à l'œuvre⁴⁰ : la première fait son entrée dans le PRES lyonnais en 2008 ; la seconde rejoint le PRES grenoblois en 2010. Ces élargissements du périmètre géographique et institutionnel des PRES permettent l'inclusion de la quasi-totalité des établissements rhône-alpins dans des structures de coopération.

Le renforcement de la sélectivité du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche dans l'attribution de ses crédits, sensible dans le lancement de l'Opération campus, intensifie le désalignement entre politiques étatique et régionale. L'objectif mis en avant d'une sélection de dix sites à l'échelle nationale met à l'épreuve la volonté régionale d'un développement équilibré entre les universités lyonnaises, grenobloises, stéphanoise et savoyarde. Les résultats de l'Opération campus consacrent la domination des grandes métropoles en attribuant les fonds ministériels aux projets lyonnais⁴¹ et grenoblois. La Région peut difficilement contrebalancer ce tournant sélectif pris par les politiques d'État. L'appel à projet

37. Entretien avec un membre des services déconcentrés de l'État.

38. AUST J., CRESPIY C., MANIFET Ch., MUSSELIN Ch. et SOLDANO C., 2008, *op. cit.*

39. Entretien avec un membre du PRES université de Lyon.

40. Entretien avec le vice-président « enseignement supérieur/recherche » du Conseil régional.

41. Le projet lyonnais n'est cependant pas retenu en globalité, le ministère excluant les opérations de restructuration des campus de Bron-Parilly (lettres et sciences humaines, université Lyon 2) et de Rockefeller (médecine, Lyon 1).

de l'Opération campus l'invite à soutenir les projets des établissements en encourageant « fortement l'implication des collectivités pour les domaines qui les concernent (mobilité, ouverture du campus sur la ville⁴²) » et en faisant du soutien local un critère de sélection des projets. La Région annonce qu'elle appuie les projets lyonnais et grenoblois à hauteur de 170 millions d'euros. Elle cherche cependant à pondérer les effets de la politique étatique en précisant, après la publication des résultats, qu'elle investit 85 millions d'euros sur les sites non retenus par l'État (Saint-Étienne, Roanne, Annecy, Chambéry, les sites de Bron Parilly et de Rockefeller pour Lyon). Le passage par des appels d'offres compétitifs, pour piloter les investissements, transforme partiellement la relation entre la Région et l'État. Comme dans les politiques urbaines⁴³, il renforce la concurrence entre les collectivités locales en les privant des possibilités de négociation formalisées et rythmées par des procédures. Il n'interdit cependant pas les possibilités de pressions locales auprès des autorités centrales : la Région, par l'intermédiaire de ses élus, a ainsi clairement notifié aux représentants étatiques son souhait de voir les projets lyonnais et grenoblois retenus – et non pas un seul par exemple.

L'action régionale est donc prise, à partir de 2004, dans une tension entre les objectifs qu'elle promeut et les modes d'intervention étatique. L'action de la Région est marquée par une forme de paradoxe : si elle tente, d'un côté, de pondérer les effets de la sélectivité croissante de l'État en poursuivant son soutien aux antennes universitaires et aux sites plus modestes, elle concourt, de l'autre, à en accroître les conséquences en investissant massivement aux côtés de l'État dans les métropoles universitaires.

L'investissement régional s'est donc redéfini au cours du temps. L'intervention limitée de la fin des années quatre-vingt n'a plus grand-chose à voir avec celle de la fin de la décennie deux mille. Les crédits engagés ont augmenté de manière très nette et les objectifs poursuivis se sont considérablement étendus, au risque de diluer la spécificité de l'action régionale dans une intervention tous azimuts. Quel bilan tirer de près de vingt-cinq ans d'intervention régionale ? L'action de la Région a d'abord participé à la transformation du paysage universitaire régional. En prenant appui sur des sites, en considérant les chefs d'établissement comme des porte-parole du monde universitaire, en cherchant à éviter les redondances entre les sites tout en tissant des liens entre eux, en soutenant des thématiques innovantes, le Conseil régional a accompagné, et dans une certaine mesure, initié certaines des transformations majeures qu'ont connues les établissements d'enseignement supérieur rhône-alpins. Ce n'est cependant qu'en de rares occasions que la Région est parvenue à construire une intervention autonome. Pour l'essentiel, les politiques régionales d'enseignement supérieur restent avant tout fabriquées par et pour la communauté universitaire. Ainsi la définition des priorités régionales s'est souvent construite au creux des besoins des établissements ou de

42. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, « Cahier des charges de l'Opération campus », 2008, p. 6.

43. EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, 2005, n° 319, p. 96111.

la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur. À ce titre, la période actuelle redéfinit les voies par lesquelles cette double influence s'exerce. La Région doit faire face, d'une part, à une mise en concurrence plus nette des territoires par l'État et, d'autre part, à une structuration plus forte des communautés universitaires au niveau métropolitain. Ce n'est ensuite qu'en de rares occasions qu'elle parvient à imposer son territoire comme le niveau pertinent de pilotage de ces politiques. L'organisation bicéphale de son territoire autour de deux métropoles et de deux académies et la structuration progressive de dispositifs de coopération à un niveau infrarégional expliquent en partie ces difficultés. Le lancement du Grand emprunt et la réforme des collectivités territoriales risquent de poursuivre et d'intensifier ces dynamiques. Le premier a vu la définition de réponses associant les établissements stéphanois et lyonnais, d'une part, et grenoblois et savoyard, de l'autre, consacrant ainsi la séparation de la Région en deux communautés de projets distinctes. La seconde risque de renforcer l'ancrage territorial des élus en les affiliant plus nettement à un territoire infrarégional. Laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur, Rhône-Alpes illustre aussi, d'une certaine manière, les incertitudes et les fragilités qui marquent l'action de ce niveau de gouvernement. Si le niveau régional est parfois décrit au milieu des années quatre-vingt-dix comme un niveau d'agrégation des intérêts⁴⁴, un espace de mobilisation et d'action collective⁴⁵, l'évolution de la trajectoire de Rhône-Alpes montre que sa capacité à régionaliser les enjeux reste incertaine et contestée.

44. JOUVE B., « Échange politique territorialisé et mobilisation régionale en Europe. Convergence, divergence et prudence », p. 297-308, in JOUVE B. et NÉGRIER É. (dir.), *Que gouvernent les régions en Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1998, 336 p.

45. BALME R., « La Région française comme espace d'action publique » p. 179-198, in LE GALÈS P. et LEQUESNE Ch., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 1995, 302 p. [actes du colloque, octobre 1995, Rennes].

Annexe

Directions en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche au CR de Rhône-Alpes				
Avant 1989	Direction de l'Économie, de la recherche, de l'urbanisme et des communications			
	Service de l'économie (10 agents)		Secteur recherche (1 cm et 1 secrétaire)	
1989	Direction de l'Économie, de la recherche et de l'enseignement supérieur (Deres)			
	Économie (9 agents)	Recherche (4 agents)	Enseignement supérieur (3 agents)	Bourses (5 agents)
2000	Direction de l'Enseignement supérieur (Desup)		Direction de l'Économie, du tourisme, de la recherche et des technologies (DERTT)	
	Enseignement supérieur	Bourses		
2004	Desup (25 agents)			DERTT
	Actions internationales	Formations supérieures	Service juridique, administratif et financier (Jaf)	
2011	Direction de l'Enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et des formations sanitaires et sociales (DEFI3S)			
	Actions internationales	Développement universitaire	Formations sanitaires et sociales	Recherche, technologie, innovation

Sources: ACR et entretiens