



HAL
open science

Politiques régionales et enseignement supérieur Quels arrangements ?

Catherine Agulhon

► **To cite this version:**

Catherine Agulhon. Politiques régionales et enseignement supérieur Quels arrangements ?. Diversité : ville école intégration, 2015. hal-01455146

HAL Id: hal-01455146

<https://hal.science/hal-01455146>

Submitted on 3 Feb 2017

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.

Politiques régionales et enseignement supérieur

Quels arrangements ?

L'enseignement supérieur est conçu comme un élément du développement local, ce qui a incité, depuis une quinzaine d'années, les Régions à s'en emparer. Confrontées aux normes émises par le national, d'un côté, et aux prérogatives des établissements de l'autre, elles s'engagent alors de manière inégale, et restent de toute façon à la marge en termes de définition de l'offre de formation, prérogative des universitaires.

Catherine AGULHON

Au moment où est entamé l'acte III de la décentralisation et où sont redécoupées les régions françaises, il n'est pas inintéressant d'évaluer l'implication de celles-ci dans la définition de l'offre de formation d22520/4500 ans l'enseignement supérieur.

Les collectivités territoriales s'impliquent dans l'éducation depuis maintenant trente ans, et d'autant plus aujourd'hui, à un moment où l'on reconnaît à l'éducation un rôle central dans l'intégration des individus et le développement économique et social. Leur premier champ d'investissement se situe historiquement dans les infrastructures (création et rénovation d'établissements), plutôt que dans le fonctionnement, car elles estiment que celles-ci leur donnent une plus forte visibilité. C'est l'État qui leur transfère peu à peu des compétences – restant ainsi, d'une certaine manière, maître du jeu. Ce découpage des compétences est déjà en soi un problème pour élaborer des politiques cohérentes. Le fait que trois collectivités interviennent, chacune à leur niveau, mais parfois sur le même terrain et sans coordination, est un second problème non négligeable. Dans l'enseignement secondaire, des arrangements s'organisent entre trois institutions. D'abord le rectorat et la Région qui, selon leurs prérogatives, promeuvent des politiques et lancent des projets ; la troisième, l'établissement, lui, évolue et s'adapte dans une interaction subtile avec les deux premières, trouvant parfois dans ce fonctionnement tripartite un élément d'autonomie et de pression sur ses interlocuteurs (Agulhon, 2005 ; Agulhon, Palma, 2013 ; Dalbart, 2008).

Aujourd'hui encore, les collectivités territoriales n'ont pas de compétences propres en matière d'enseignement supérieur et de recherche (ESR). Leur investissement sera donc fonction de leur volonté propre, de leur compréhension des enjeux que recouvre le développement de l'enseignement supérieur ou de la recherche. On est donc face à une mosaïque de relations entre ESR et collectivités territoriales, et les régions en particulier, dont nous tenterons ici de dégager quelques lignes de force.

Les établissements d'enseignement supérieur ont une certaine autonomie par rapport à la tutelle, ils peuvent de la sorte négocier directement avec les collectivités territoriales, ce qui entraîne une concurrence pour obtenir des subsides. Les Régions interviennent de trois manières : elles inscrivent des projets dans le contrat de plan État-Région, elles soutiennent directement des projets engagés par les universités ou les écoles, elles proposent des appels d'offres – à l'image de ceux de l'Agence nationale de la recherche

(ANR) pour l'État –, en lien avec le développement local ; elles interviennent ainsi sur le bâti des établissements publics mais aussi privés ¹ (gymnase, logement étudiant, bibliothèque, salles de cours ou de TD, équipement de salles...), sur l'offre de formation, sur l'accompagnement des étudiants (financement du plan Réussite en licence, bourses de mobilité), sur la recherche, à travers le financement de matériels et l'octroi de subventions sur des axes de recherche identifiés qui leur semblent pertinents.

Une territorialisation inachevée

Les Régions ont participé à un certain nombre d'initiatives depuis une quinzaine d'années. En particulier, elles ont collaboré aux plans U2000 et U3M. Dans ce cadre, on remarque une attention soutenue des Régions à la distribution géographique ou territoriale des établissements. Elles veulent donner une certaine réalité à l'égalité des chances et elles savent bien que la mobilité résidentielle exigée hors des métropoles renforce le coût des études. Elles sont donc favorables au développement des antennes universitaires et des IUT, spécialisés ou non, dont elles ont eu à cœur de soutenir les implantations. Du point de vue des Régions, l'implantation de l'enseignement supérieur participe de l'aménagement du territoire et de son développement économique (Ferréol, 2008). Réduire l'emprise des grandes métropoles et rendre les territoires attractifs font partie des axes centraux de leur politique de développement. Comme le souligne Myriam Baron (2004, 2006), si les politiques régionales de formation universitaire ont participé aux transformations du paysage et à l'évolution de l'offre, elles n'en ont pas pour autant modifié la hiérarchie, entre ces régions, en termes d'offre comme d'attractivité, opposant le Nord de la France, moins doté et centré sur les formations courtes, au Sud, mieux doté, et – toujours – la région Île de France (la plus attractive) au reste du pays. Elles n'ont pas non plus renversé les hiérarchies entre l'attractivité des universités des capitales régionales et celle des petites universités délocalisées. Une analyse plus fine montrerait des contradictions et des paradoxes tant dans les décisions politiques des acteurs institutionnels que dans les pratiques des étudiants eux-mêmes.

Comment identifier l'action des Régions ?

Les actions des Régions sont multiples et éclectiques, elles n'ont pas toujours une forte visibilité. Cependant, la communication qu'elles entretiennent entre elles, via l'Association des Régions de France (ARF) ou d'autres canaux, facilite la diffusion de pratiques. Ainsi, dans une perspective concurrentielle ou partenariale, les Régions investissent des domaines semblables.

En 2005, Rhône-Alpes, une des régions qui soutient le plus ses universités, écrit son schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR) ², suivie par Provence-

¹ Les communes et les conseils généraux peuvent également investir ce bâti, ils choisissent les établissements qu'ils soutiennent et on a pu voir des conseils généraux subventionner des écoles privées déjà bien dotées et abandonner des universités sous-équipées.

² Comme le souligne Pierre Dubois sur son blog « Histoires d'universités », la multiplication des schémas et des plans d'action au niveau régional leur fait perdre quelque peu de visibilité et d'opérationnalité. Comment concilier cet ensemble d'objectifs qui se recouvrent ou se contredisent ?

Alpes-Côte d'Azur. L'initiative est reprise en 2009 et la pratique s'étend, même si toutes les régions ne sont pas encore investies. Les préconisations globales sont semblables : mise en synergie du développement de l'ESR avec le développement économique et appui à la recherche et à l'innovation selon les besoins des entreprises régionales ou la spécificité de pôles d'excellence. Mais, les modes d'implication et de faire sont bien différents. Les régions investissent 45 % de leur budget dans l'éducation, la formation et l'apprentissage, et 2 à 14 % du budget éducation est dédié à l'ESR³. Sur ce budget ESR, toutes les régions privilégient l'investissement (les structures), mais de façon variable, le plus souvent de 70 % à 90 % de ce budget. L'Île-de-France dépense 82 % pour l'investissement et 18 % pour le fonctionnement, d'autres régions portent la focale sur la recherche (Champagne-Ardenne et Aquitaine), ou d'autres privilégient l'enseignement (Limousin, Nord-Pas-de-Calais) et d'autres, enfin, équilibrent les deux pôles (Rhône-Alpes, Bourgogne et Basse-Normandie).

Le schéma régional (SRESR)

Tout comme pour les plans de développement de l'offre en formation professionnelle, de longs débats précèdent l'écriture du schéma, ce qui ne garantit pas pour autant sa faisabilité et sa mise en œuvre. L'écriture de ces plans reste très formelle. Ils s'appuient sur un diagnostic, une cartographie de l'offre⁴, et visent l'équité territoriale, l'égalité des chances, l'accès à l'emploi. Les régions cherchent à équilibrer l'offre sur l'espace régional, au service du développement économique local. Ce type de projet est ambitieux, il a déjà montré ses limites institutionnelles et économiques dans le secondaire professionnel et technologique, mais est tout aussi difficile à mettre en œuvre dans l'enseignement supérieur.

De nombreux freins peuvent être identifiés, de natures autant institutionnelles qu'économiques et sociales. Les structures de l'enseignement supérieur et leur organisation (écoles, universités, IUT et part du premier cycle, CPGE et STS, en lycée) sont définies au niveau national. Leur histoire et des résistances corporatistes les rendent immuables. Par ailleurs, elles disposent d'une grande latitude dans la définition de leur offre. Elles en rendent compte et en demandent validation par habilitation au Ministère, en grande partie dans le cadre des contrats quadriennaux, mais elles restent seules forces de proposition. La Région est prise en porte-à-faux dans cette relation puisqu'elle a peu de pouvoir institutionnel sur la définition de l'offre. Par ailleurs, l'adéquation formation-emploi, qui suppose qu'à chaque formation correspond un type d'emploi identifié et qui est peu ou prou au fondement de la démarche de construction de l'offre régionale, a souvent été remise en cause depuis les premières tentatives de la planification nationale (Tanguy, 1986 ; Freyssinet, 1991). De fait, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, le marché du travail correspondant est en partie national, les étudiants peuvent évoluer sur des marchés du travail variés et ne sont pas prisonniers d'un marché régional, comme le montrent les enquêtes du Céreq (Cuney, Perret, Roux, 2003 ; Perret, 2007). De plus, les champs professionnels sur lesquels les jeunes se portent sont, pour au moins la moitié d'entre eux, relativement éloignés de leur formation (Baron, Perret, 2006 ; Perret, 2007). Les marchés évoluent, les formations aussi, ce qui pose et repose la question du degré pertinent de

³ Ces données proviennent du site de l'ARF, qui collecte et analyse ce type d'informations et met ainsi en regard les politiques et pratiques des Régions.

⁴ Les régions ne se sont pas toutes données les moyens de faire un bilan de l'offre concrète de formation, ni de l'organisation des trajectoires des jeunes (accès, réussite, poursuite et insertion).

spécialisation des formations. Partant, quel schéma de l'offre de l'enseignement supérieur serait pertinent, opérationnel, et dans quelle temporalité ?

Face à ces contraintes institutionnelles et politiques, beaucoup de Régions ont du mal à trouver leur place, à imposer leur point de vue. Elles se contentent d'accompagner les établissements et de financer les constructions (salle de bibliothèque, de sport, cité universitaire), elles offrent également des bourses de mobilité, des bourses d'excellence, elles soutiennent des politiques spécifiques (e-learning), mais n'ont pas de politique générale propre. De fait, les collectivités territoriales jouent souvent un rôle complémentaire à celui de l'État, dont elles contribuent à soutenir les politiques, sans être imparties dans leurs définitions (Aust, Crespy, 2009).

L'offre universitaire de formation

En réalité, il est difficile d'évaluer l'investissement des régions dans la définition de l'offre universitaire de formation, comme dans sa mise en œuvre concrète. Elles peuvent participer à une création, soutenir une filière, mais n'en sont que très rarement à l'initiative. Il faut rappeler que, par tradition, les universitaires construisent eux-mêmes l'offre de formation, ils souhaitent garder cette prérogative et l'autonomie qu'elle leur confère (Kletz, Pallez 2003, Pallez, 2014). Une procédure complexe menée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), créée en 2007⁵ et basée sur la contractualisation préside à cette définition. Elle est assortie d'évaluations menées sur des critères prédéfinis (Agulhon, 2013). Dans les universités comme dans les IUT, chaque composante (départements et facultés) réfléchit aux évolutions de son offre en fonction des dispositions du Ministère (cadre du LMD, création des licences professionnelles et des masters professionnels, par exemple), de son environnement économique, social et scolaire, de son potentiel humain et de sa créativité ; elle peut aussi se soumettre à un projet imposé par le conseil d'administration de l'université. Elle propose ensuite à sa hiérarchie un plan de formation qui sera évalué par l'AERES, le Ministère, puis mis en œuvre avec l'approbation de l'encadrement universitaire (différents conseils structurants). Cette procédure, si elle s'est rigidifiée depuis dix ans, n'endigie pas l'éclectisme et la multiplicité des enjeux dans la définition de cette offre de formation.

Les initiatives des Régions

Il est peu de place pour les Régions dans ce cadre. Celles-ci peuvent être cependant consultées en amont ou soutenir financièrement des créations en aval. Cet aspect de leur intervention a peu de visibilité, d'autant que leur participation sera souvent partielle et financière. Il faut aller au plus près des acteurs pour déceler les interactions entre deux mondes dont les référents théoriques et les pratiques sont souvent très différents. En revanche, les régions peuvent intervenir plus nettement par le biais de l'apprentissage. En effet, dès 1984, elles ont acquis des compétences en matière de structuration et de financement de l'apprentissage. Dans le cadre de l'élargissement de l'apprentissage (1987) à

⁵ Créée en 2007, l'AERES est devenue le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) en novembre 2014. Les compétences de ce comité seront semblables à celles de l'AERES, mais il ne notera plus systématiquement laboratoires et formations.

l'enseignement supérieur et de sa diffusion ces dernières années, les régions ont pu favoriser des coopérations complexes entre des CFA qu'elles financent et qui gèrent le processus, des entreprises impliquées et des universités qui assurent les enseignements. En 2014, 32 % des apprentis suivent une formation post-bac, soit 135 000 jeunes. Par ce biais, les Régions peuvent insuffler l'implantation de filières ou de diplômes dans certains champs professionnels : en vente, gestion ou dans des sections industrielles et du bâtiment. La priorité est le plus souvent donnée aux formations professionnelles, ce qui nous permet de confirmer le fait que les politiques régionales visent plutôt les formations qui permettent d'insérer les jeunes à court terme sur la région. Elles promeuvent et soutiennent une vision étroite des relations formations-emplois et un certain adéquationnisme qui, aujourd'hui, ne semble plus contesté que dans des cercles de réflexion étroits.

Un exemple parmi d'autres

Dans le cadre d'une recherche financée par l'ANR, nous avons tenté en 2009 d'approcher le cas de la région Bretagne, qui n'est pas une Région à l'avant-garde sur ce dossier, comme le sont Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur ou Midi-Pyrénées (Agulhon, 2012). Cependant, depuis la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en 2007, son implication s'intensifie ⁶.

La Région a tout d'abord signé un contrat d'objectif en 2008 et donc défini l'ensemble de ses interventions vis-à-vis de l'enseignement supérieur breton. Elle comptait investir 9 millions d'euros sur trois ans dans ce premier contrat d'objectif. Elle s'est ensuite engagée dans une « stratégie régionale d'innovation » (SRI) pour soutenir les pôles de recherche de l'enseignement supérieur (Pallez, 2014), à la demande de la Commission européenne.

La Région Bretagne ne s'est pas engagée dans la définition d'un schéma des formations de l'enseignement supérieur avant 2013. En revanche, elle a promu assez tôt les formations par la voie de l'apprentissage. Ses prérogatives dans ce domaine lui permettent d'homologuer des formations, de participer à leur implantation et à la réflexion sur leur distribution dans l'espace. Elle s'est également investie dans le bâti, dans l'insertion des jeunes et dans un certain nombre d'actions ponctuelles. Enfin, elle attend des universités une formation initiale et continue adaptée aux emplois des collectivités territoriales et est prête à s'engager dans le financement de la préparation aux concours de la fonction territoriale.

En marge de la région, le département, la ville peuvent participer à l'émergence d'une filière de formation. Ces collectivités accordent également la priorité à des créations répondant à des besoins locaux. On a vu ainsi, en Bretagne, émerger des formations (souvent des licences professionnelles en IUT) liées au patrimoine maritime, au tourisme, aux métiers de la mer, en lien direct avec les activités économiques locales et efficacement soutenues par les collectivités territoriales. On a donc à la fois une multiplication des acteurs institutionnels qui souhaitent s'engager dans la définition de l'offre, dans une perspective de développement local, et peu de visibilité et de substrat théorique sur la pertinence des relations entre formations et emplois ou développement local.

⁶ Lors de la mise en place de « contrats de performance » des pôles de compétitivité avec l'État, en 2008, il a été choisi d'y associer les Régions en tant que cosignataires.

En définitive, l'enseignement supérieur a connu de multiples bouleversements ces vingt dernières années. La croissance des effectifs s'est accompagnée de réformes successives aux niveaux européen, national, régional et local. Le processus de Bologne a bouleversé les structures (réforme LMD), transformé le mode de définition de l'offre (contractualisation et évaluation) et affirmé une mission d'insertion. L'acte III de la décentralisation a confirmé sans l'institutionnaliser le rôle des Régions. La plupart d'entre elles ont voulu participer à ces transformations. On notera toutefois qu'une hiérarchie des régions, selon leurs poids démographique, économique et scolaire perdure, qu'un modèle d'intervention basé sur un plan prévisionnel adéquat des régions dans l'enseignement supérieur a du mal à se diffuser, laissant la place à des modes d'implication hétérogènes et souvent ponctuels. Au-delà des grands principes affichés dans les schémas et plans qui lient le plus souvent développement de la recherche et de l'offre de formation et développement régional, il faut aller auprès des acteurs pour saisir comment s'articulent les relations entre les services de la région et de l'université. La Région reste extérieure et son discours s'organise sur des termes comme « participer, encourager, soutenir » des actions qui sont le plus souvent initiées par les établissements. En revanche, on peut rencontrer des cas où les collectivités territoriales prennent l'initiative de privilégier un soutien aux écoles privées, laissant leurs universités dans des difficultés matérielles et financières cruciales. Doit-on attendre l'acte IV de la décentralisation pour que soient clairement définies les missions et compétences des institutions imparties : État, collectivités territoriales et établissements ? Pour que soient équilibrées les dotations, jusque-là inégales, entre les régions et les établissements ?

CATHERINE AGULHON
maître de conférence,
Paris Descartes Sorbonne-Cité, CERLIS

Références bibliographiques

- AGULHON Catherine(2005), « Les politiques régionales de formation professionnelle. Du référentiel commun à la politique locale », *Éducation et Sociétés*, n° 16, p. 279-292.
- AGULHON Catherine(2013), « Accréditation-habilitation dans l'enseignement supérieur. De la distinction à la sanction », *Carrefours de l'éducation*, n° 36, p. 131-148.
- AGULHON Catherine, CONVERT Bernard, GUGENHEIM Francis, JAKUBOWSKI Sébastien (2012), *La Professionnalisation. Pour une université utile ?*, Paris, L'Harmattan.
- AGULHON Catherine, PALMA Joan(2013), « Sectorisation et assouplissement de la carte scolaire. Des actions segmentées et contradictoires », *Éducation et formations (MEN)*, n° 83, p. 75-86.
- AUST Jérôme, CRESPIY Cécile(2009), « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, n° 82, p. 64-72.
- BARON Myriam(2004), « Les figures hexagonales de l'université. Entre reproductions et changements », in FILATRE D. (dir.), *Les Figures territoriales de l'université, Actes du colloque du RESUP Toulouse (3-4 juin 2004)*.
- BARON Myriam, PERRET Cathy(2006), « Bacheliers, étudiants et jeunes diplômés. Quels systèmes migratoires régionaux ? », *L'Espace géographique*, tome 35, n° 1, p. 44-62.
- CUNEY Florence, PERRET Cathy, ROUX Valérie, (2003), « D'une région à l'autre, la mobilité des jeunes en début de vie active », *Bref-Céreq*, n° 198.

DALBART Florian(2008), « Rectorat et décentralisation. L'émergence de nouveaux acteurs sur la scène éducative : le cas du conseil régional », *Carrefours de l'éducation*, n° 26, p. 51-66.

FERRÉOL Gilles(2010), « Développement universitaire, entre cadrage national et arrangements locaux », *Éducation et Sociétés*, n° 25, p. 171-189.

FREYSSINET Jacques(1991), *Pour une prospective des métiers et des qualifications*, Rapport du groupe de travail, Commissariat général du plan, Paris, La Documentation Française.

KLETZ Frédéric,PALLEZ Frédérique(2003), « La constitution de l'offre de formation révèle-t-elle une politique d'établissement ? », in G. FELOUZIS G. (dir), *Les Mutations actuelles de l'université*, Paris, PUF.

PALLEZFrédérique, FIXARI Daniel,LEFEBVRE Philippe(2014),« L'impact des réformes nationales, vues d'en bas », in CHEVAILLIER Th., MUSSELIN Ch. (dir.), *Réformes d'hier et réformes d'aujourd'hui. L'enseignement supérieur recomposé*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

PERRET Cathy(2007), « Typologie de l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur dans les régions françaises au regard des mobilités géographiques », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2, p. 293-308.

TANGUY Lucie (dir.),(1986), *L'Introuvable Relation formation-emploi*, Paris, La Documentation française.

L'enseignement supérieur est conçu comme un élément du développement local, ce qui a incité depuis une quinzaine d'années les Régions à s'en emparer. Confrontées aux normes émises par le national, d'un côté, et aux prérogatives des établissements de l'autre, elles s'engagent alors de manière inégale et restent de toute façon à la marge en termes de définition de l'offre de formation, prérogative des universitaires.