

Roland Peylet

*Directeur de la programmation et du développement universitaire
Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture*

L'ÉTAT, LES UNIVERSITÉS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'INTERVENTION des collectivités territoriales dans le domaine de l'enseignement supérieur n'est pas chose complètement nouvelle. Avec le démarrage du plan « Université 2000 », décidé par Lionel Jospin, le niveau de cette intervention est devenu tout à fait significatif pour ce qui concerne tout au moins l'investissement. Certains s'interrogent dès lors sur le maintien d'une compétence exclusive de l'Etat et vont parfois jusqu'à demander un nouveau transfert de compétences vers les collectivités territoriales.

En écho à ces interrogations, « Université 2000 » donne lieu à la mise en place d'un dispositif dit de « partenariat » qui permet aux collectivités qui acceptent de participer au financement du plan de faire valoir dans une large mesure leur point de vue. La question n'a donc pas été tranchée dans le sens d'un véritable système de compétences partagées, mais le débat se poursuit.

A la veille d'Université 2000

Comme dit plus haut, l'intervention des collectivités territoriales dans l'enseignement supérieur est en fait ancienne.

Lors d'un colloque tenu à Dijon en janvier dernier sur la gestion des universités, le président de l'université de Bourgogne a donné lecture, dans son allocution de bienvenue, de l'édit royal par lequel son université avait trouvé naissance au début du XVIII^e siècle : ce texte faisait obligation à la ville de Dijon et à la province de Bourgogne de financer l'installation et le fonctionnement de la nouvelle université. On ignore souvent, autre exemple, que le bâtiment de la Sorbonne est une propriété de la ville de Paris.

Mais il n'est pas dans mon propos de faire ici l'histoire complète de l'évolution qui a conduit par la suite l'Etat à prendre en charge complètement l'enseignement supérieur public. Dans la période récente, les collectivités n'intervenaient pratiquement pas. Certaines villes jugeaient même les étudiants indésirables. Ils ne sont pas électeurs locaux et étaient considérés de surcroît comme des perturbateurs. Les villes sièges d'universités s'accommodaient fort bien d'un rejet de ces dernières à la périphérie sur des campus excentrés apparus à partir des années soixante.

Il subsiste encore ici ou là quelques traces de cette attitude, mais un changement de mentalité est apparu au fur et à mesure que les villes et les départe-

tements puis les régions, acquérant avec la décentralisation des pouvoirs dans divers domaines et une plus grande volonté d'agir elles-mêmes sur leur propre devenir, ont pris progressivement conscience de l'intérêt que représentaient les équipements universitaires.

Intérêt économique, lié à la croissance des qualifications exigées par les entreprises à l'embauche : il devient de plus en plus difficile d'envisager le développement local sans structures de formation à différents niveaux. Intérêt pour l'aménagement du territoire : plus nombreuses sont aujourd'hui les entreprises françaises ou étrangères qui, lorsqu'elles cherchent à s'installer ou à se réinstaller, privilégient, à côté des infrastructures de transport, la présence d'enseignement supérieur parmi les critères de localisation possible. Outre que leurs cadres l'exigent pour leurs enfants, c'est pour elles la garantie de pouvoir procéder aux recrutements nécessaires aux niveaux souhaitables. Intérêt pour le maintien dans la région considérée des jeunes qui vont sinon partir poursuivre des études puis s'installer ailleurs. Intérêt pour le développement d'un enseignement supérieur démocratique : la proximité d'établissements universitaires accélère les changements d'habitudes en

matière de poursuite d'études, particulièrement dans les régions à faible tradition universitaire, et rend cette poursuite d'études financièrement moins difficile pour les intéressés.

Ces mêmes raisons expliquent l'absence de priorité voire l'absence totale d'intérêt accordé au sujet par les collectivités déjà largement pourvues, les plus riches en général.

Ces dernières années, cependant que les regards des élus locaux se portaient de plus en plus fréquemment vers elles, les universités s'efforçaient d'accueillir le mieux qu'elles pouvaient des étudiants dont le nombre allait retrouver à la fin des années 80 un rythme de croissance voisin de celui qu'on avait connu vingt ans plus tôt.

L'Etat tardant à prendre la mesure des investissements à réaliser, commencent à naître puis rapidement se mirent à proliférer des initiatives locales donnant naissance, dans le plus grand désordre, sans le moindre schéma d'organisation national, à des implantations d'antennes universitaires résultant d'accords entre les universités et leurs nouveaux partenaires locaux qui en apportaient le financement, avec ou sans reconnaissance par le ministère de l'Education nationale.

Cette situation, coûteuse en définitive pour la collectivité nationale et lourde de risques pour l'enseignement supérieur par le morcellement anarchique qu'elle générerait, a été justement dénoncée par le comité national d'évaluation, et certains en tirent argument contre la décentralisation.

L'Etat, cependant, avait commencé à prendre ses responsabilités : un effort d'action concertée avait été entrepris dans le cadre des contrats de plan conclus avec les régions, timidement d'abord pour la période 1984-1988, puis de façon plus conséquente pour la période suivante qui court de 1989 à 1993.

Le dialogue s'est noué alors, de façon difficile il est vrai, les collectivités privilégiant les formations technologiques, plus coûteuses, soit qu'elles pensent en retirer davantage de prestige soit qu'elles considèrent n'être légitimes à financer que des opérations à impact économique plus direct, l'Etat leur demandant de son

côté de participer à l'accueil du plus grand nombre dans les formations générales de premier cycle.

Surtout, les collectivités parties prenantes ont exprimé dès ce moment leur volonté d'avoir une part effective dans les décisions à prendre relatives à la nature des formations et à leur localisation, reconnaissant l'intérêt pour elles de soutenir le développement de l'enseignement supérieur mais jugeant peu acceptable pour cette même raison de financer des opérations entièrement décidées par d'autres.

Cette démarche vise à planifier le développement universitaire dans le cadre d'un schéma national

Les lois de décentralisation n'avaient pas été tout à fait muettes sur ce point : l'article 13 de la loi du 22 juillet 1983 dispose que l'avis de la région soit recueilli sur la carte des formations supérieures et de la recherche et que les collectivités concernées par les implantations situées sur leur territoire donnent leur avis. La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur reconnaît de même le rôle de la région dans l'élaboration de la carte universitaire (article 19) avant que celle-ci ne soit arrêtée par le ministre de l'Education nationale.

Mais faute précisément de l'établissement d'une telle carte, les dispositions de ces textes étaient demeurées lettre morte. Avec « Université 2000 », elles allaient commencer à devenir réalité.

De l'élaboration à la mise en œuvre

La démarche dont le Gouvernement a décidé en 1990 la mise en place sur la proposition du ministre de l'Éducation nationale, Lionel Jospin, démarche conçue par son conseiller spécial, Claude Allègre, innove à bien des égards tout en tirant les leçons des expériences récentes.

Elle tranche en premier lieu au moins provisoirement le débat des compétences en ce que, même si elle reconnaît qu'il n'est pas de développement possible de l'enseignement supérieur comme des autres ordres d'enseignement sans que toutes les forces de la nation y concourent, elle manifeste le refus de l'Etat de se décharger entièrement du fardeau au moment justement où celui-ci se fait plus lourd.

Elle a été du reste immédiatement précédée d'une première action de relative envergure décidée au début de 1990 également par Lionel Jospin

et conduite en quelques mois, baptisée plan d'urgence, qui a conduit notamment à mettre en service ou à prendre en location 200 000 m² de nouveaux locaux à la rentrée universitaire de la même année.

Elle vise à planifier le développement universitaire dans le cadre d'un schéma national. Naît ainsi la carte universitaire, arlésienne des années antérieures.

Ce schéma, élaboré après concertation, fournit aux décisions locales, après validation au niveau national, un cadre et des limites où chaque partenaire trouve la possibilité de peser sur les choix finals à travers un partenariat formalisé.

Les partenaires financiers de l'Etat sont aussi bien les régions que les départements ou les villes : au lieu d'un transfert de compétences qui ne peut guère s'imaginer que vers un seul d'entre ces partenaires – les régions –, avec le risque de perdre le bénéfice de l'effort que les deux autres sont susceptibles de consentir, la démarche cherche à unir les efforts de tous, chacun avec son regard propre : la région possède la vue d'ensemble ; la ville a le souci de l'insertion urbaine de l'université, laquelle sert son image ; le département fait à certains égards le lien entre ces vues.

Le thème de la liaison entre la ville et l'université se développe. Les agences d'urbanisme des grandes agglomérations s'y investissent. On découvre que l'investissement universitaire ne peut être pleinement réussi que si sont prises en compte toute une série de préoccupations qui relèvent pour une très large part des compétences précisément des collectivités locales : transports, environnement, services, conditions de logement, etc.

La phase d'élaboration : la formalisation du partenariat

Il appartenait à la communauté universitaire elle-même de formaliser dans un premier temps l'expression de ses besoins. Ce fut le sens des assises régionales par lesquelles le processus a été lancé au printemps 1990, région par région. Des assises nationales ont clos cette première étape, assises qui ont été suivies de la préparation de schémas régionaux d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs au sein de groupes de travail coprésidés par les préfets de région et les recteurs. Dans ces groupes ont siégé les représentants des collectivités territoriales désireuses de s'associer. Les schémas régionaux ont fourni la matière du schéma national approuvé au printemps 1991 à l'occasion d'une communication du ministre de l'Éducation nationale au conseil des ministres. Les préfets et les recteurs ont alors reçu mandat de conclure avec leurs partenaires des conventions précisant la nature des opérations à réaliser au cours de la période 1991-1995 et les engagements financiers globaux de chacun. Trois comités interministériels d'aménagement du territoire (les 3 octobre 1991, 28 novembre 1991 et 30 janvier 1992) en ont entériné le contenu.

Ces conventions donnent tout son sens à la notion de partenariat. Les règles générales en ont été fixées nationalement mais une grande liberté est laissée aux acteurs locaux. Ainsi, dans un certain nombre de régions, des conventions globales ont d'ores et déjà été signées, impliquant l'ensemble des partenaires, quitte à ce

que des conventions particulières viennent apporter avec tels ou tels d'entre eux les précisions nécessaires pour les opérations qui les intéressent plus exclusivement. Ailleurs, l'accord global n'est pas formalisé dans une convention d'ensemble, mais résultera de la somme de conventions spécifiques.

Souvent, une instance de concertation, succédant au groupe de travail qui a présidé à l'élaboration du schéma, en suivra l'exécution.

Autre innovation enfin, il a été décidé qu'au-delà d'un certain seuil de participation financière à une opération donnée (seuil fixé aux deux tiers du montant TTC¹ de l'opération), une des collectivités territoriales concernées a la possibilité de s'en faire confier la maîtrise d'ouvrage.

Une disposition législative a été nécessaire pour rendre effective cette décision : c'est l'article 18 de la loi du 4 juillet 1990.

Lorsque joue cette disposition, les collectivités récupèrent la TVA² sur leur participation financière à l'investissement.

La nouvelle carte universitaire

Le contenu du schéma national de développement des universités a donné lieu à suffisamment de commentaires pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en détailler les éléments. Je n'en reprendrai que les principales lignes de force. Le poids des collectivités territoriales a été relativement déterminant pour la définition de plusieurs d'entre elles.

Sept nouvelles universités sont créées ou doivent l'être. Les deux nouvelles universités du Nord-Pas-de-Calais – université de l'Artois et université du Littoral – étaient réclamées et attendues depuis longtemps. Cette région est parmi celles où la floraison d'antennes avait été la plus forte au cours des années passées. Elle est l'une de celles aussi où le retard en matière d'enseignement supérieur était le plus creusé et le désir de com-

bler ce retard le plus vif. De l'histoire récente des universités de cette région résulte une structure multipolaire des deux nouvelles universités, originale sans doute mais source aussi d'une certaine fragilité qui appelle beaucoup de vigilance.

La nouvelle université de La Rochelle, décidée dans son principe, doit être créée dans un second temps. Sans attendre, elle se développe autour d'un noyau initial sous l'aile de l'université de Poitiers.

Là aussi, une forte demande locale existait, qui, jointe à l'existence reconnue dans le schéma national d'une croissance prévisible suffisamment forte du nombre d'étudiants dans la région prise au sens large, a justifié la création d'une entité nouvelle et conduit à décider cette création.

A La Rochelle comme dans le Nord-Pas-de-Calais, un germe était donc déjà présent. C'était le cas aussi dans un passé proche des nouvelles universités qui avaient vu le jour au cours des années soixante.

La création de quatre nouvelles universités en région Ile-de-France a déclenché une vive polémique dans les régions voisines du Bassin parisien, qui ont craint que ces universités absorbent la croissance des villes universitaires qui forment couronne à 100 ou 200 km autour de Paris. Tel n'est évidemment pas leur objet. Le risque invoqué sera évité par un développement propre des universités de la couronne axé sur des priorités bien choisies et, de façon complémentaire, par une mise en réseau de ces universités. La fonction des universités de Cergy-Pontoise, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Evry est de désengorger Paris, en se situant à proximité des lieux où croît la population de l'Ile-de-France.

Les villes d'accueil vont pouvoir acquérir par de tels équipements un statut véritable de villes, au sens plein où l'avait souhaité le schéma directeur de la région parisienne qu'avait établi Paul Delouvrier en 1965. Elles sont un lieu de mise en pratique d'un partenariat très fécond entre elles-mêmes, l'Etat, les nouvelles universités et les départements qui les encou-

1. TTC : Toutes taxes comprises.

2. TVA : Taxe à la valeur ajoutée.

ragent également. Un dispositif particulier baptisé CODUNIF (Comité de coordination des nouvelles universités de l'Ile-de-France) présidé jusqu'en avril dernier par Emile Biasini, secrétaire d'Etat aux grands travaux, a donné l'impulsion nécessaire à ce

tion générale de 1^{er} cycle déjà existantes ou récemment créées connaîtront un développement renforcé.

Je ne peux clore cette brève description de la nouvelle carte universitaire sans dire un mot des bibliothèques.

Le rapport remis par André Miquel

universitaire, la fonction de bibliothèque universitaire doit être bien individualisée, la relation qui aura pu être établie entre celle-ci et la bibliothèque municipale mérite d'être maintenue.

Nous sommes entrés maintenant dans la phase de mise en œuvre du plan. Celui-ci va subir l'épreuve des faits.

Quel bilan en sera tiré ? Le système de partenariat mis en place va-t-il constituer un régime transitoire vers une autre répartition de compétences ou acquerra-t-il une certaine permanence ? Il est trop tôt pour le dire.

Une chose est certaine : il n'apparaît plus possible de faire marche arrière vers l'ancien système de relations.

Si le débat reste ouvert, on constate malgré tout une forte réserve des collectivités à s'engager sur le terrain du fonctionnement. Celles qui dans le passé se sont lancées dans l'aventure verraient volontiers l'Etat prendre complètement le relais. Je ne veux pas en tirer de conclusions hâtives, mais je n'en éprouve pas moins la conviction que le rôle de l'Etat demeure essentiel.

A côté de celui de l'Etat, le rôle des universités elles-mêmes est tout aussi essentiel. Dans la phase ultime de négociation du schéma Université 2000, il n'a peut-être pas été prêté à ce rôle une attention suffisante. Ce défaut doit être réparé dans la phase de mise en œuvre. Le renforcement de l'autonomie des universités qui ne signifie pas absence de tutelle mais modification de l'exercice de celle-ci, change les termes de toute réflexion décentralisatrice et doit constituer un élément central dans une telle réflexion.

Le programme de construction des nouvelles universités comprend, par définition, des surfaces de bibliothèques ou devra être complété pour ce faire

partenariat original et au démarrage des opérations.

Trois pôles de développement universitaire sont décidés : Lorient-Vannes, Valence, Belfort-Montbéliard. Ces pôles ont vocation à devenir universités de plein exercice si les tendances au développement constatées se confirment avec suffisamment de force dans l'avenir.

Sur l'ensemble du territoire, sont privilégiées, pour l'enseignement de proximité dans les villes moyennes, les formations professionnalisées à bac + 2 (STS et IUT³). Cent soixante nouveaux départements d'IUT seront créés d'ici 1995. La carte en est maintenant définitivement arrêtée.

Cette option va au devant du souhait des élus et aussi de celui de nombre de jeunes et doit mettre un terme au foisonnement sauvage des antennes. Seules quelques antennes de forma-

au ministre de l'Education nationale avait exprimé le souhait que fussent réalisées 35 000 places nouvelles. Le programme de la période 1991-1995 prévoit la construction de 150 000 m² de surfaces. Ce programme devra bien sûr se poursuivre après 1995.

Ce redémarrage devrait permettre de faire renaître fortement l'espoir.

Le programme de construction des nouvelles universités comprend, par définition, des surfaces de bibliothèques ou devra être complété pour ce faire. De nombreux projets existent en dehors des nouvelles universités, singulièrement en Ile-de-France où la pénurie de places est criante (Paris II, Paris VIII, Paris VII, etc.).

Dans certaines antennes (Valence, Blois), des dispositifs originaux voient le jour sous l'impulsion des maires de ces villes à travers des opérations combinées liant dans un même projet les deux fonctions de bibliothèque municipale et de bibliothèque universitaire.

Ainsi naît un nouveau thème de partenariat sur lequel la réflexion reste toutefois encore à conduire. Si, passé un certain seuil de développement

3. STS : Sections de techniciens supérieurs.
IUT : Institut universitaire de technologie.

Juin 1992