

# Les contrats de sites ESR en Midi-Pyrénées

## Une forme de gouvernance sociopolitique des campus délocalisés

### AUTEURE

Catherine SOLDANO, CERTOP (France)

### RÉSUMÉ

Cette contribution porte sur les contrats de sites signés à l'initiative de la région Midi-Pyrénées. Depuis plus de vingt ans, villes moyennes et petites villes ont participé au développement territorial des activités universitaires. Fragilisés par les récentes réformes, ces sites ont été amenés à construire des schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche. L'hypothèse d'une possible intégration par la labellisation de ces territoires (et non une intégration par défaut) sera examinée tout en soulignant les limites méthodologiques de la démarche. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la problématique générale du lien université-territoire en nous focalisant sur les jeux d'échelles et de gouvernance des dispositifs. Puis, nous présenterons la politique de sites et son articulation au schéma régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Enfin, nous concluons sur les enseignements à tirer de cette expérience.

### MOTS CLÉS

Villes moyennes, région, universités, politique de site

### ABSTRACT

This contribution focuses on the contracts of sites signed on the initiative of the Midi-Pyrénées Region. For more than twenty years, small and medium-sized cities have participated in the territorial development of academic activities. Weakened by the recent reforms, these sites were brought to build local higher education and research plans. The hypothesis of a possible integration through the labelling of these territories (and not an integration by default) will be examined while emphasizing the methodological limits of this approach. At first, we will return to the general problematics of the university-territory relation by focusing on interplays between levels and programmes' governance. Then, we will introduce the sites policy and its link with the Regional Scheme for Higher Education, Research and Innovation). Finally, we will conclude on the lessons to learn from this experience.

### KEYWORDS

Medium-sized cities, Region, Universities, Site policy

### INTRODUCTION

En marge des concentrations métropolitaines, plus d'une centaine de sites universitaires maille le territoire national. Implantés dans les villes moyennes, ces sites constituent dans leur grande majorité les campus délocalisés des universités<sup>1</sup>. Leur existence témoigne du mouvement de déconcentration des activités de formation qui s'enclenche dès le milieu des années 80 sous l'effet d'une augmentation sensible de la démographie étudiante.

---

1 Voir une description typologique de ces sites dans Levy *et al.* (2014).

Les retards d'équipements cumulés dans les académies ouvrent alors une fenêtre d'opportunité à des entrepreneurs locaux en quête de leviers pour le développement de leur territoire.

Dans la dernière décennie, la place des campus délocalisés se pose de manière renouvelée. De nouveaux enjeux de concurrence internationale et de rationalisation budgétaire conduisent au développement de politiques sélectives marquées par une concentration des moyens sur les sites métropolitains. La carte universitaire qui se redessine conduit à marginaliser ces sites parfois qualifiés de « secondaires ». Comment reconnaître la place de ces territoires de proximité dans le développement d'une économie régionale de la connaissance ? En nous appuyant sur les travaux que nous menons actuellement dans le cadre d'un contrat avec la région Midi-Pyrénées, cette contribution permettra de tester l'hypothèse d'une intégration possible des campus délocalisés par la signature de contrats de sites articulés aux objectifs d'une régulation à l'échelle régionale.

### **1. GOUVERNANCE TERRITORIALE ET JEUX D'ÉCHELLE**

« Université et territoires ». La problématique est loin d'être nouvelle. Elle est présente à plusieurs moments de l'histoire des universités mais elle a pris une résonance particulière depuis les années 1990 avec le démarrage des contrats de plan État-région (CPER) et des grands plans étatiques (Université 2000 et Université du troisième millénaire). Les analyses de la territorialisation prennent alors une double direction : analyse des processus verticaux de déconcentration des politiques universitaires centrée sur le jeu des échelles, et analyse des interactions des acteurs sur un territoire donné. Faute d'en reprendre finement la genèse, nous soulignerons la progressive institutionnalisation du lien à travers des procédures contractuelles qui vont contribuer à faire émerger de nouvelles légitimités politiques pour construire des propositions de développement de l'université en région. Face aux services de l'État, collectivités territoriales et établissements entrent dans le jeu de négociations financières complexes qui vont soutenir un processus de territorialisation des activités scientifiques et notamment la multiplication des antennes universitaires. Notons la place particulière des régions qui, sans en avoir la compétence, vont progressivement s'imposer comme un acteur clé dans la négociation du développement territorial des universités et la réalisation d'implantations universitaires dans les villes moyennes.

Dans la dernière décennie, les transformations de la carte scientifique et le déplacement des enjeux vers la recherche ne sont pas sans effet sur les modes de gouvernance et sur l'invention de nouveaux modes de coopération entre les acteurs. L'articulation du local et du national et, de manière plus fine, la construction de stratégies territoriales, qui doivent faire travailler ensemble des acteurs autour de politiques de sites, deviennent un enjeu fort. Elle ne peut se faire de manière homogène sur l'ensemble de l'Hexagone. D'une région à l'autre, les inflexions de la politique universitaire dépendent non seulement du jeu des acteurs mais aussi de l'histoire, de l'armature urbaine, des contextes économiques et démographiques, autant de dimensions qui, dans les décennies précédentes, ont contribué à une différenciation croissante des formes d'inscription territoriale des universités. En 2013, la loi Fioraso apporte deux points de cadrage. D'une part, elle investit les régions d'un rôle de chef de file en rendant obligatoire l'élaboration des schémas régionaux en partenariat avec les universités et les autres

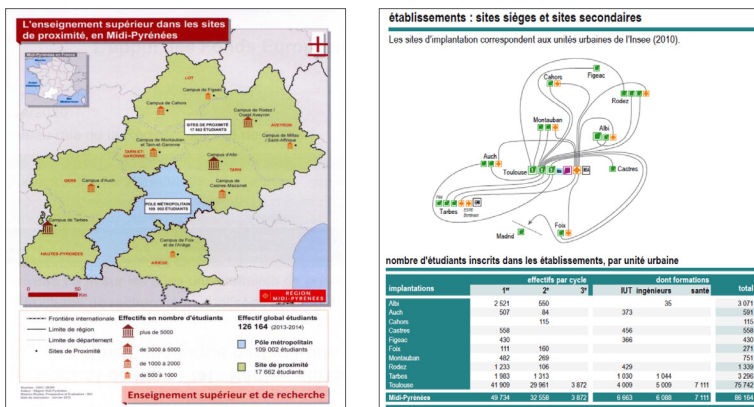
collectivités<sup>2</sup>. D'autre part, elle reconnaît les universités comme des acteurs territoriaux à travers les politiques de site. La décision ne procède cependant pas d'un transfert de compétences. En se plaçant du côté de l'État, on assiste à plutôt un déplacement des scènes de négociation au plus près des acteurs, une forme de pilotage à distance pour penser les interfaces universités-territoires et préparer les futurs contrats État-région.

L'inscription territoriale progressive des universités doit cependant franchir une nouvelle étape afin d'irriguer les territoires non-métropolitains et d'éviter la marginalisation des campus périphériques. En la matière, la main est laissée aux acteurs non étatiques. L'exemple de Midi-Pyrénées illustre une forme singulière d'arrangement pour à la fois soutenir et contrôler le développement de systèmes locaux d'enseignement supérieur intégré à la mise en œuvre d'une politique à l'échelle de la région.

## 2. SCHÉMAS RÉGIONAUX ET CONTRATS DE SITES EN MIDI-PYRÉNÉES

La région Midi-Pyrénées dispose d'un fort potentiel scientifique inégalement réparti sur son territoire. L'académie toulousaine se distingue, dans l'ensemble national, par la concentration des ressources et des moyens de formation et de recherche sur la métropole régionale, seul siège des trois universités. Cette configuration tout à fait singulière calque une armature régionale composée majoritairement d'aires urbaines petites et moyennes de moins de 80 000 habitants qui échappent difficilement au tropisme toulousain. Dans ce contexte, le développement des délocalisations universitaires est resté limité (12 % des effectifs contre plus de 40 % en Bretagne où le développement territorial s'est fait de manière déconcentrée).

Figure 1. Les sites secondaires des universités en région Midi-Pyrénées



2 Cette mesure n'est pas une nouveauté. Le premier schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche est lancé en 2005 par le conseil régional de Rhône-Alpes qui fait figure d'innovateur (Aust et Gardon, 2012). On peut y voir une réponse au processus de polarisation qui s'amorce en 2004 avec la création des pôles de compétitivité et des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). En 2010, une convention conclue entre l'Association des régions de France et la Conférence des présidents d'université prévoit l'élaboration dans chaque région d'un schéma régional. Au moment du vote de la loi Fioraso, plus de la moitié des régions étaient dotées d'un tel schéma.

Il est toujours difficile de résumer en quelques phrases une histoire complexe qui se déroule sur près de cinquante ans. La région compte dix campus délocalisés. Chacun s'est développé selon une trajectoire singulière, en l'absence de toute règle commune pour l'organisation et les échanges avec les partenaires. Et chacun présente des configurations différentes que ce soit en termes d'effectifs, d'offres de formation, de potentiel de recherche ou de dynamiques démographiques (figure 1). Enfin, dans un espace concurrentiel du fait de la polarisation toulousaine, chacun a cherché à construire son projet et concrétiser ses avancées dans l'attente d'une inscription dans les schémas sectoriels ou les contrats de plan.

Il faut avancer dans le temps et arriver aux années 2000. Les politiques sélectives mises en place par l'État fragilisent la position de ces campus. Pour eux, l'enjeu est désormais d'articuler la justification sociale et économique de la proximité à des logiques d'excellence scientifique pour ne pas risquer une disqualification (Soldano, 2012).

Fin 2009, la région Midi-Pyrénées et le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) signent une convention-cadre fixant pour 5 ans les objectifs stratégiques en matière d'enseignement supérieur et recherche. En 2010, soit trois ans avant la loi Fioraso, la région vote son schéma régional d'enseignement supérieur (2010-2015). Ses ambitions restent dans la ligne de ce que défendent les acteurs régionaux depuis plusieurs décennies : assurer la démocratisation de l'accès et de la réussite à l'enseignement supérieur, promouvoir une économie de l'innovation, garantir un aménagement plus équilibré du territoire régional<sup>3</sup>. La grande nouveauté réside dans l'adoption d'une mesure incitant les acteurs locaux à élaborer un projet commun de développement : la signature de contrats de site. La démarche concerne les sites non-métropolitains pour les accompagner à la mise en place de projets de sites visant le développement de l'offre de formation et la constitution de pôles territoriaux de recherche et de transferts de technologie.

Les contrats signés entre 2011 et 2015 présentent les stratégies locales autour de quatre leviers de développement : structuration en filières de l'offre de formation, soutien thématique à la recherche, transfert de technologies sur le tissu économique local, et amélioration de la vie étudiante. Sur tous les sites, il a fallu procéder à un véritable travail de recensement et de mise en lien des activités de formation et de recherche existantes pour construire des identités de site. Ces identités sont appuyées par des logiques de distinction mettant en avant des thématiques pouvant être localement fédératrices : e-santé à Castres, tourisme et développement rural à Foix, géomatique à Auch..., associées à une offre de formation globale (DUT secondaires et tertiaires, licences générales, mais également BTS et écoles spécialisées). L'ordre des priorités et l'amplitude des projets varient d'un site à l'autre en fonction des ressources locales. La démarche a été réalisée en partenariat avec les collectivités locales et les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, également signataires des contrats. Le soutien de la région aux projets locaux se traduit par une aide au financement de personnels contractuels modulée en fonction de la taille des sites pour le montage de plates-formes de recherche et de transfert de technologies localement mutualisées. La démarche est reconduite dans le cadre de la préparation du CPER 2015-2020 en concertation étroite avec l'Université fédérale

3 Source : Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SESER) de Midi-Pyrénées, 2010.

de Toulouse Midi-Pyrénées et l'appui des fonds européens. Cette nouvelle phase est actuellement en cours d'analyse.

### **3. QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE ET POLITIQUE DU LIEN UNIVERSITÉS-TERRITOIRES**

Quels premiers enseignements tirer de cette illustration ? En l'absence de toute évaluation, il est difficile de mesurer les effets des contrats de sites au regard des objectifs initiaux. Les seules données dont nous disposons sont celles de l'*Atlas régional de l'enseignement supérieur* qui, entre 2010 et 2013, témoignent d'une augmentation des effectifs dans la plupart des sites mais il est difficile, en l'absence de tout indicateur, de savoir si cette augmentation est un effet direct de la politique de sites. Les bilans effectués par les sites témoignent de l'ouverture de nouvelles formations et du lancement de plates-formes de transfert de technologie mais là encore sans aucune donnée permettant de mesurer l'ampleur du processus.

Aussi c'est dans une autre direction que nous allons mener notre réflexion.

La question sociologique au centre de la démarche initiée en Midi-Pyrénées est celle de la production d'ordres locaux et régionaux d'action publique avec pour enjeu la production d'une politique publique nationale (Padioleau, 1982). À l'interface des politiques universitaires et des territoires, se construit un système négocié à plusieurs échelles territoriales. La condition du lien contractuel entre différents partenaires publics et sectoriels est la construction de communautés pertinentes d'action. Le pilotage par contrat n'a rien de novateur mais il reste la base d'une action publique concertée qui n'est jamais facile à mener entre différentes scènes d'action (Gaudin, 1999). Les contrats de sites signés entre les collectivités (régions, départements, villes) et les acteurs académiques (universités, COMUE, recteur) rendent les dispositifs locaux tangibles et donnent une certaine visibilité aux activités menées sur les sites. Mais, surtout ils ouvrent le jeu de la négociation à des villes - petites et moyennes - qui restent le plus souvent absentes des instances de concertation. Sans doute faudrait-il pousser plus avant l'analyse des constructions locales qui – au nom de la proximité et du développement économique – ont fait de l'université une ressource territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007)<sup>4</sup> qu'il faut renforcer.

La démarche témoigne aussi d'un ordre politique et social fragmenté et concurrentiel. Le schéma régional et les contrats de sites témoignent d'une forme de réponse à cette obligation de dialogue qu'implique la construction d'une vision spatiale partagée du développement universitaire. Si l'on a parlé de systèmes locaux et régionaux d'enseignement supérieur c'est pour souligner les interdépendances qui se nouent à différentes échelles du territoire et entre ces échelles (Filâtre, 1998 ; Grossetti, 1994). En référence aux travaux de Friedberg (1993), se constitue depuis plusieurs années un système d'action territorialisé dans le champ universitaire dès lors que des acteurs entrent en relation pour construire des formes d'intégration et de régulation de leurs interdépendances, dans un contexte précis, concret et spatialisé. Mais tout système est instable et en constante évolution. Aussi faut-il se montrer prudent dans la lecture de la démarche. L'hypothèse d'une possible intégration des campus délocalisés par la contractualisation doit encore être validée. Si l'intention de poursuivre la démarche est manifeste du côté de la région

---

4 Ce travail a été amorcé au cours de travaux de recherche ayant donné lieu à différents rapports pour la DATAR entre 2004 et 2010.

et de l'Université fédérale<sup>5</sup>, des points de fragilité demeurent. Premièrement, la mise en réseau des potentiels scientifiques de sites est loin d'être réalisée et il n'apparaît pas, pour le moment, de volontés marquées de la part des acteurs locaux d'établir des formes de coopération inter-sites. Ensuite, dans un contexte budgétaire tendu, les établissements peuvent aussi être tentés de faire des économies d'échelle et revoir leur stratégie territoriale. Enfin, la fusion avec la région Languedoc-Roussillon oblige à ouvrir de nouvelles scènes de négociations qui risquent d'infléchir le projet régional.

## CONCLUSION

La politique universitaire menée en Midi-Pyrénées témoigne de la quête des territoires universitaires dans un contexte largement marqué par des réformes qui ont impacté l'organisation de la carte scientifique. Si elle a valeur d'exemple, elle n'est pas non plus isolée. Aussi, il convient de nuancer la dimension d'innovation et de *leadership* de la région. Les réticences exprimées, de manière générale, par le monde universitaire à une régionalisation de ses activités et la prise de conscience du levier de développement que peut constituer son territoire ont conduit certains établissements à prendre les devants pour conduire des politiques concertées comme en témoigne la politique de campus thématiques menée par l'Université d'Auvergne.

## RÉFÉRENCES

- Aust J., Gardon S., 2012, « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale », in Mespoulet M. (dir), *Université et Territoires*, Rennes, PUR, 33-44.
- Filâtre D., 1998, « Territorialisation des universités et systèmes régionaux d'enseignement supérieur », in DATAR, *Développement universitaire et développement territorial. L'impact du plan U2000 (1990-1995)*, Paris, La Documentation française, 112-124.
- Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil.
- Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Grossetti M. (dir.), 1994, *Université et territoire. Un système local d'enseignement supérieur, Toulouse et Midi-Pyrénées*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.
- Gumuchian H., Pecqueur B. (dir.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, Économica.
- Levy R., Soldano C., Cuntigh Ph., 2014, *L'université et ses territoires. Dynamismes des villes moyennes et particularités des sites*, Grenoble, PUG.
- Padioleau J.-G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.
- Soldano C., 2012, « Qualifier pour ne pas être disqualifiées. La construction de schémas locaux d'enseignement supérieur dans les villes moyennes », in Mespoulet M. (dir.), *Université et Territoires*, Rennes, PUR, 75-87.

## L'AUTEURE

**Catherine Soldano**  
CERTOP  
Université Toulouse Jean Jaurès  
soldano@univ-tlse2.fr

---

5 Les deux institutions ont nommé des chargées de mission Réseaux de sites qui travaillent en étroite collaboration.