HAL
open science

L'Université dans la métropole : la Communauté Urbaine et l'Université de Bordeaux

Sophie Lafon

To cite this version:

Sophie Lafon. L'Université dans la métropole : la Communauté Urbaine et l'Université de Bordeaux. Science politique. Université de Bordeaux, 2017. Français. NNT : 2017BORD0594 . tel-01564779

HAL Id: tel-01564779

https://theses.hal.science/tel-01564779

Submitted on 19 Jul 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.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

L'UNIVERSITE DANS LA METROPOLE : LA COMMUNAUTE URBAINE ET L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Vincent HOFFMANN-MARTINOT

présentée et soutenue publiquement
le 22 mai 2017 par

Sophie LAFON

Composition du jury :

M. Jérôme AUST, Chargé de recherche, Fondation nationale des Sciences politiques

Mme Agnès BERLAND-BERTHON, Professeur, Université Bordeaux Montaigne ; *rapporteur*

M. Patrice DURAN, Professeur, Ecole Normale Supérieure Paris-Saclay ; *rapporteur*

M. Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Professeur, Sciences Po Bordeaux ; *directeur de thèse*

M. Gilles PINSON, Professeur, Sciences Po Bordeaux ; *président du jury*

M. François RIO, Délégué général de l'Association des villes universitaires de France

Brett Ryder Illustrations

Titre : L'université dans la métropole : la communauté urbaine et l'université de bordeaux

Résumé :

Cette recherche a pour objet l'étude de l'émergence des métropoles, à partir du cas bordelais, en tant qu'acteurs locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans un contexte de renforcement des capacités politiques des pouvoirs locaux, de promotion d'une économie et d'une société de la connaissance et d'un ancrage territorial des acteurs universitaires, les métropoles issues de la loi MAPTAM de janvier 2014 ont renforcé leur intervention dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles se sont engagées dans un travail de définition de leur cadre d'intervention, formalisé par la production de documents stratégiques. Cette institutionnalisation de l'action des métropoles a eu pour conséquence de transformer les modalités de coopération entre acteurs publics locaux et de mise en cohérence de leurs stratégies, en posant les bases d'une gouvernance métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mots clés : politiques publiques, gouvernance, métropole, enseignement supérieur, recherche, territoires

---

Title : Higher Education and Research Politics in French Metropolitan Governments. Case Study of Bordeaux.

Abstract :

The purpose of this reseach is to study the emergence of French metropolitan governments, from the exemple of Bordeaux, as actors of higher education and research policymaking. In a context of devolution that strengthens local governments, of a knowledge economy and knowledge society, of universities interacting with their local environment, metropolitan governments have developped their intervention capacity in the field of higher eduction and research. With new interventions and strategic plans, their actions have had an impact on the cooperation between local governments and the harmonization of their political strategies, thus paving the way for a governance of higher eduction and research policies at a metropolitan level.

Keywords : public policies, governance, metropolitan government, higher education, research, territories

---

Unité de recherche

Centre Émile Durkheim

Science politique et sociologie comparatives Intitulé,
UMR 5116

Sciences Po Bordeaux, 11 allée Ausone, 33607 Pessac Cedex

Sommaire

REMERCIEMENTS **3**

INTRODUCTION **5**

PARTIE 1 : ACTION PUBLIQUE LOCALE ET TERRITORIALISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE **24**

CHAPITRE 1. L'ETAT ET LA QUESTION TERRITORIALE : UN PARALLELE ENTRE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES. 25

CHAPITRE 2. ETABLISSEMENTS ET COLLECTIVITES, DES PARTENAIRES LOCAUX SUR LES QUESTIONS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE RECHERCHE 58

PARTIE 2 : LA CONSTRUCTION D'UNE INTERVENTION METROPOLITAINE EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE RECHERCHE **99**

CHAPITRE 1. UNE INTERVENTION ETROITEMENT LIEE AUX VOLONTES POLITIQUES ET AU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL 100

CHAPITRE 2. UN TRAVAIL DE POSITIONNEMENT STRATEGIQUE POUR UNE INTERVENTION RENOUVELEE ? 139

PARTIE 3 : L'EMERGENCE DES METROPOLES OU LA STRUCTURATION D'UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE **184**

CHAPITRE 1. LES METROPOLES DANS UN SYSTEME D'ACTEURS QUI ONT INVESTI LE CHAMP DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE 185

CHAPITRE 2. MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE METROPOLITAINE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE 215

CONCLUSION **244**

BIBLIOGRAPHIE **250**

TABLE DES ANNEXES **260**

Remerciements

Mes remerciements vont, en tout premier lieu, à Vincent Hoffmann-Martinot pour la confiance qu'il m'a accordée dans ce travail, son suivi et ses précieux conseils, ainsi que ses encouragements sans failles lors des moments de doute.

Je souhaite remercier les membres de Bordeaux Métropole qui m'ont accueillie comme l'une des leurs et fait confiance pendant ces trois années passées à leurs côtés. Karine Mabillon, Isabelle Haumont et Françoise Le Lay, sans qui cette thèse n'aurait pas pu se faire, pour leur accompagnement dans la découverte de mon terrain. Jérôme Pigé, pour son accueil chaleureux et ses bons conseils. Yasmine Darmanté, Paul Vinot, Nicolas Michel et Laurence Descriaux pour leur confiance, leur soutien et leurs encouragements indéfectibles ; ils sont aujourd'hui devenus bien plus que des collègues.

J'adresse mes remerciements à Catherine Vautrin, François Rio et à l'ensemble des élus et membres de l'Association des villes universitaires de France pour l'intérêt et le soutien apportés à mes recherches et pour m'avoir offert l'opportunité de valoriser mon travail.

Je remercie l'ensemble des personnes interviewées qui m'ont accordé leur temps et leurs ressources afin d'enrichir ce travail. Ces remerciements s'adressent également à tous ceux qui m'ont accueillie dans le cadre de leur activité professionnelle alors que je faisais partie de Bordeaux Métropole.

Je souhaite remercier les membres de l'Association des doctorants Cifre en sciences humaines et sociales pour m'avoir permis de rencontrer d'autres doctorants en Cifre avec lesquels partager mon expérience. A Romain, pour nos riches échanges et les travaux menés en commun. A Ophélie, pour son soutien et sa présence au sein et en dehors de Bordeaux Métropole.

Pour finir, mes remerciements vont à ma famille et à mes proches qui ont été à mes côtés pendant ces années. A mes amis, pour leur bonne humeur indispensable. A mes parents, Monique et Jean-Loïc, que je ne pourrai jamais assez remercier pour tout ce qu'ils ont fait. A Jérémy, pour avoir été à mes côtés et fait preuve de tant de patience.

Introduction

> « Pour construire la société apprenante, répondre aux défis de la planète, soutenir notre économie et lutter contre le chômage, répondre aux besoins du marché de l'emploi, sécuriser les parcours professionnels et faire de nos étudiants des citoyens et professionnels responsables, acteurs du monde de demain, il nous faut élever le niveau général des qualifications »

Cette citation est extraite du rapport du comité StraNES, chargé de définir les objectifs d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur pour les dix prochaines années. Remis au Président de la République le 8 septembre 2015, ce rapport fixe un nouvel objectif ambitieux pour le pays : alors que l'objectif de Jean-Pierre CHEVENEMENT, Ministre de l'Education Nationale en 1985, d'amener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat est aujourd'hui presque atteint[1], ce rapport propose de franchir une nouvelle étape et de porter à 60% d'une classe d'âge[2] la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur d'ici 2025 (50% en Licence et 25% en Master) et à 20 000 par an le nombre de doctorats délivrés.

La vision du rôle de l'enseignement supérieur, mais aussi de la recherche[3], exprimée dans ce rapport et l'ambition qui lui est associée sont révélatrices d'un changement dans l'importance accordée aux activités dites « de la connaissance » ou de l' « intelligence ». C'est sur elles que se fondent aujourd'hui les espoirs des

---

[1] En 2015, 77,2% d'une génération ont le baccalauréat, selon le MENESR
[2] Le niveau est aujourd'hui à 42%, selon le MENESR
[3] Selon la définition de l'INSEE, les travaux de recherche englobent les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme des connaissances, y compris la connaissance de l'homme, de la culture et de la société, ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour de nouvelles applications. Ils regroupent les activités de recherche fondamentale (entreprises soit par pur intérêt scientifique, soit pour apporter une contribution théorique à la résolution de problèmes techniques) et de recherche appliquée (qui vise à discerner

puissances occidentales pour doper leur croissance économique, répondre aux défis de demain et élever le niveau et la qualité de vie des citoyens. Pour atteindre ces objectifs, les établissements d'enseignement supérieur[4] et de recherche ont connu des transformations, tant dans leur organisation que dans leurs missions. Le pilotage national de ces établissements a également évolué au profit d'établissements universitaires plus autonomes, ancrés dans un territoire et ouverts au monde.

L'enseignement supérieur et la recherche, un objet de recherche

La question de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'il s'agisse des politiques publiques mises en œuvre, des acteurs ou des établissements, notamment universitaires, a fait l'objet d'un intérêt renouvelé de la part de chercheurs de différentes disciplines. De nombreux travaux scientifiques d'historiens, géographes, urbanistes, architectes, politistes ou sociologues s'y sont intéressés. L'objet commun à la grande majorité de ces recherches est l'Université, qu'il s'agisse de son implantation, de son organisation, de son emprise au sein des villes, de son rôle dans le développement économique ou encore comme l'illustration de transformations majeures dans l'action publique.

Sans chercher à faire une liste exhaustive des travaux en lien avec les questions d'enseignement supérieur et de recherche, quatre grandes disciplines nous paraissent avoir particulièrement investi ce sujet. Les géographes et urbanistes se sont intéressés aux implantations des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (GENESTIER), en mobilisant notamment le prisme de l'aménagement. La question des relations entre universités, villes et territoires a donné lieu à des travaux de cartographie des établissements et des flux universitaires (BARON), à l'étude des universités comme opérateurs urbains

---

les applications possibles des résultats d'une recherche fondamentale ou à trouver des solutions nouvelles permettant d'atteindre un objectif déterminé choisi à l'avance).

[4] D'après la définition de l'INSEE, l'enseignement supérieur est dispensé dans les universités, les instituts universitaires de technologie, les instituts universitaires de formation des maîtres (devenus écoles supérieures du professorat et de l'éducation en 2013), les sections de techniciens

(DANG VU) et à de nombreux travaux sur les campus universitaires. En économie, l'université est étudiée pour ses effets sur la croissance économique des territoires et les travaux s'intéressent notamment au lien entre politiques publiques de recherche et d'innovation, industrie et territoires socio-économiques (LAREDO). Pour les sociologues, les étudiants (BOURDIEU, FELOUZIS) ont été pendant longtemps l'un des principaux objets d'étude des travaux portant sur la question des relations entre universités et territoires (DUBET) avec une approche en termes de population étudiante et d'activités universitaires dans la ville.

Les principales recherches en sociologie et science politique sur les questions liées à l'enseignement supérieur et à la recherche sont aujourd'hui menées dans des laboratoires à Paris, au sein du Centre de Sociologie des Organisation (CSO), et à Toulouse[5]. Le CSO a développé, depuis le début des années 1980, un vaste programme de recherche sur l'enseignement supérieur et la recherche et le fonctionnement des universités. Ces recherches se sont étendues aux relations entre autorités publiques et établissements (MUSSELIN, AUST), à l'étude des politiques universitaires au niveau national comme au niveau européen (CRESPY), et à l'analyse de la profession académique et de ses marchés du travail (MUSSELIN). Les travaux menés à Toulouse ont davantage été réalisés sous l'angle du territoire, afin d'étudier notamment les effets des changements locaux induits par les politiques nationales d'enseignement supérieur et de recherche, avec des questions relatives aux politiques territoriales d'enseignement supérieur et de recherche et à la territorialisation de ces politiques (FILATRE), aux politiques universitaires et de développement du territoire (SOLDANO), à la régionalisation des politiques scientifiques (CRESPY) et à la construction de la carte scientifique (GROSSETTI).

Notre travail s'inscrit donc dans un champ de recherche où le thème des relations entre territoires et enseignement supérieur et recherche n'est pas inédit et

---

supérieurs, les classes préparatoires aux grandes écoles, les écoles d'ingénieurs, les écoles de commerce, gestion, vente et comptabilité, les écoles paramédicales et sociales, etc.

[5] Les principales recherches sont menées au sein du Laboratoire des sciences sociales du politique (LaSSP), du Laboratoire interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) et du Centre d'étude et de recherche Travail Organisation Pouvoir (CERTOP).

où les problématiques et les prismes privilégiés par les chercheurs sont nombreux. Toutefois, lorsqu'ils abordent la question des politiques locales en matière d'enseignement supérieur et de recherche, ces différents travaux en sociologie et science politique privilégient soit une focale régionale, soit une approche par les villes moyennes (notamment autour des enjeux des délocalisations universitaires et les conséquences de la multiplication des antennes universitaires). Or le contexte récent d'un nouvel acte de décentralisation a fait évoluer le jeu des échelles territoriales et ouvre aujourd'hui de nouvelles perspectives de recherche autour de la question métropolitaine.

L'enseignement supérieur et la recherche, un intérêt local

L'enseignement supérieur et la recherche constituent un secteur d'action publique historiquement structuré au niveau national, avec un Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un Secrétariat d'Etat chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, une stratégie nationale de l'enseignement supérieur et une stratégie nationale de la recherche. Cette organisation est aujourd'hui déclinée à différents niveaux infranationaux avec des vice-présidences de collectivités et des pans d'administrations territoriales qui sont dédiés à ces questions. En effet, alors que l'Etat intervient en organisant et finançant l'enseignement supérieur et la recherche, nous observons une implication croissante des Régions, des communes et, plus récemment, d'intercommunalités.

Leur intervention, principalement motivée par des enjeux de développement économique et d'aménagement du territoire, s'est faite selon des modalités variables : en déployant des politiques de proximité spécifiques à la population universitaire, en investissant sur l'immobilier universitaire, en contractualisant avec l'Etat ou en mobilisant leur clause de compétence générale. On observe également de plus en plus, et particulièrement concernant les Régions, le passage par une étape de planification stratégique, à la fois pour fixer des objectifs, prévoir

les investissements et communiquer sur les enjeux d'une telle intervention en fonction des besoins de leur territoire et des établissements qui y sont implantés.

Depuis 2010, la troisième étape du processus de décentralisation a particulièrement renforcé la question de l'intercommunalité avec la montée en puissance du fait métropolitain. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a créé un nouveau niveau d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole. Il existe au 1er janvier 2015 onze métropoles, agglomérations de plus de 400 000 habitants, qui peuvent désormais exercer pleinement un rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Ces métropoles n'ont compétence que dans les domaines définis par la loi ou qui leur ont été délégués par leurs communes membres.

L'une des nouveautés de cette loi MAPTAM a été de conférer aux métropoles et communautés urbaines une nouvelle compétence qui leur offre la possibilité de mettre en place des « programmes de soutien et d'aides aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ». Cette nouveauté permet désormais aux métropoles de se positionner comme des acteurs locaux aux cotés des communes et des Régions, mais aussi de l'Etat, pour intervenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Certaines intercommunalités avaient déjà commencé à investir ce champ d'action avant même la promulgation de la loi et leur changement de statut, mais l'intérêt pour ces questions est aujourd'hui généralisé à l'ensemble des métropoles. La majorité d'entre elles s'est ainsi lancée dans une démarche d'élaboration d'un cadre stratégique d'intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche et a renforcé son action dans ce domaine depuis 2014.

Questions de recherche.

Cette constatation nous a poussée à nous intéresser à la construction d'une politique publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche par des métropoles émergentes. Ce travail n'a pas pour objet d'étudier comment la loi MAPTAM s'est appliquée au niveau des métropoles. Il s'agit davantage d'analyser les logiques d'institutionnalisation de l'action des métropoles dans ce secteur et de travailler sur le mouvement de métropolisation de l'action publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Comprendre l'intervention des métropoles dans ce domaine implique de s'interroger, dans une perspective d'analyse des politiques publiques et de sociologie de l'action publique, sur les motivations et les formes de cette montée en puissance des métropoles et sur l'impact que leur positionnement stratégique peut avoir sur l'organisation de l'action publique en France.

Notre premier questionnement porte sur la façon dont les pouvoirs locaux ont été amenés à investir un secteur d'action publique qui ne figure pas dans leur champ de compétences propres. La question est double : il s'agit de comprendre pourquoi l'Etat a donné aux métropoles cette capacité d'intervention nouvelle mais également de savoir ce qui les a poussées à s'intéresser aux questions d'enseignement supérieur et de recherche alors que d'autres collectivités locales, les Régions et les communes principalement, intervenaient déjà largement dans ce domaine. S'agit-il d'une couche supplémentaire dans le « mille-feuille » administratif français ? Cette compétence métropolitaine répond-elle à un besoin, une demande ou bien s'agit-il d'une nouvelle étape de décentralisation de la pénurie[6] dans une période de rigueur budgétaire ?

Etudier l'intervention croissante des métropoles en matière d'enseignement supérieur et de recherche implique ensuite de se questionner sur le changement

[6] EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. », L'Année sociologique, 2015/2, Vol. 65, p. 457-482.

dans l'action publique. La multiplication, sur une courte période, des schémas stratégiques métropolitains destinés à définir des orientations et des leviers d'action semble être le résultat d'un changement radical dans les politiques métropolitaines. Mais cela signifie-t-il que ce changement a été le même pour chaque métropole ? Il est notamment question de savoir si certaines métropoles se sont engagées dans cette voie plus tôt ou tard que d'autres, et d'éventuellement identifier les raisons de ce décalage. Il s'agit également d'étudier les raisons qui poussent une métropole à définir son intervention sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche, et les moyens mobilisés pour y arriver. Que peut-on dire ensuite des dimensions et du degré de ce changement ? Les politiques mises en œuvre sont-elles différentes de celles menées avant la loi MAPTAM ? En d'autres termes, cette étude nous permet de nous interroger sur le lien de cause à effet entre une nouvelle compétence et un changement dans l'action d'un acteur public.

Enfin, cet objet d'étude nous invite à nous interroger sur les effets de cette montée en compétence des métropoles, et plus précisément sur les recompositions qui touchent à ce qui se dessine comme une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche. La multiplication des acteurs locaux ayant mis en place des politiques publiques spécifiques à ce secteur pose la question du changement d'échelle de l'action publique, et donc de la place de l'Etat. Une présence et une intervention renforcées des métropoles ont-elles remis en cause la place de l'Etat ou d'un autre acteur local ? Ont-elles donné lieu à la mise en place de nouvelles coopérations ou créé des concurrences ? Etudier ce point en termes de gouvernance nous oblige également à aborder l'enjeu de mise en cohérence des interventions et de coopérations horizontales entre niveaux d'action publique, dans un secteur d'intervention qui reste étatique.

Positionnement théorique

Ces interrogations renvoient à des questions récurrentes dans la recherche en science politique et en sociologie de l'action publique.

La première est celle de la place de l'Etat et, par conséquent, des pouvoirs locaux dans la fabrique de l'action publique. Plusieurs courants de la sociologie et de la science politique se sont intéressés à cette question de la centralité étatique et du développement de l'action publique en rapport avec les mutations des formes de l'Etat[7]. Dans les années 1960-1970, les sociologues des organisations et les sociologues marxistes, s'ils s'opposent sur le degré d'autonomie du local, partagent une vision du pouvoir local comme périphérique et sans capacité d'initiative propre face à un pouvoir central auquel il est subordonné. Les premiers étudient cependant la capacité des élites locales à s'opposer aux décisions centrales par la médiation et la négociation.

Dans les années 1990, les travaux menés portent davantage sur une perte de centralité de l'Etat et cherchent à appréhender les changements d'échelle de l'action publique pour étudier de nouveaux espaces infranationaux de fabrique de l'action collective. Cette période est marquée par de nombreux travaux sur l'affirmation des gouvernements urbains, qu'il s'agisse des villes (LE GALES) ou des métropoles (JOUVE, LEFEVRE) et intercommunalités (BARAIZE, NEGRIER, GAXIE). Le point commun de ces travaux est le constat d'un « desserrement du verrou de l'Etat » dans les territoires. Ces nouvelles conditions de production de l'action publique sont pensées en termes de réseaux d'action publique (LE GALES, THATCHER), de gouvernances territoriale et urbaine (LE GALES) ou d'échanges politiques territorialisés (NEGRIER). Le débat scientifique s'organise alors autour de ces nouveaux cadres d'analyse et de la conclusion d'une perte de centralité de l'Etat. Certains travaux considèrent en effet que l'Etat parvient à maintenir une forme de domination sur le local et la gestion des territoires en restructurant ses capacités d'action. Il se repositionne sur une double fonction de territorialisation de politiques nationales et d'institutionnalisation de l'action collective (DURAN, THOENIG).

Au milieu des années 1990, ces transformations de la production de l'action publique sont étudiées grâce à de nouvelles notions comme celle de la gouvernance multi-niveaux et des changements d'échelle. La notion de gouvernance permet de

---

[7] Les éléments de ce paragraphe sont issus de AUST Jérôme, CRESPY Cécile, EPSTEIN Renaud, REIGNER Hélène, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », Sciences de la société [En ligne], n°90, 2013, mis en ligne le 04 avril 2014

traiter des formes de coordination, de partage, d'articulation dans la construction d'une politique publique et de questionner les transformations de l'action publique et de ses outils. La notion d'échelle propose une vision de l'action publique selon laquelle certains problèmes s'imposent comme relevant d'un niveau territorial plutôt que d'un autre[8]. L'intérêt est alors moins de se prononcer sur la question de l'affaiblissement de l'Etat que d'étudier les modalités d'institutionnalisation de la coopération entre acteurs dans les territoires (DURAN, THOENIG, PINSON).

Depuis les années 2000, de nouveaux travaux scientifiques ont redonné une centralité à l'Etat : de nouveaux instruments issus du New Public Management, plus incitatifs que coercitifs, lui permettent de se repositionner dans des fonctions de régulation de la gouvernance multi-niveaux de l'action publique (PETERS, PIERRE, HASSENTEUFEL). Ils sont utilisés pour déléguer la mise en œuvre de politiques nationales et de programmes étatiques au niveau des territoires. L'Etat gouverne à distance (MILLER, ROSE, EPSTEIN) et contrôle les actions des autorités locales au moyen d'un encadrement financier, d'une mise en concurrence (EPSTEIN, AUST, CRESPY), etc. Ce rôle central est toutefois nuancé par les travaux autour de la gouvernance qui considèrent que l'Etat, s'il garde un rôle majeur, n'a plus le monopole de la production et de la mise en œuvre de l'action publique dans les territoires (KING, LE GALES).

Le passage d'une production étatique des politiques publiques à une construction collective de l'action publique est aussi lié à la question de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques publiques au niveau local. Les acteurs locaux ont gagné en capacité d'action, et leur action et leurs politiques publiques évoluent. Un champ de recherche s'est structuré autour de l'analyse du changement des politiques publique. Deux grandes approches ont longtemps structuré le débat[9] : les approches cognitives et les approches institutionnalistes. Les premières envisagent des changements rapides et radicaux des politiques publiques. Elles mettent l'accent sur le rôle des systèmes de croyances : dans

---

[8] NEGRIER Emmanuel, « Echelles d'action publique », Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p.195-200

[9] HOEFFLER Catherine, LEDOUX Clémence, PRAT Pauline, « Changement », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 132-139.

l'analyse en termes de référentiel (MULLER), les politiques sont adaptées à de nouvelles croyances dominantes, tandis que l'approche par les coalitions de causes (SABATIER) considère que le changement est le résultat de l'arrivée au pouvoir de nouveaux acteurs partageant une croyance différente.

A l'inverse, les approches institutionnalistes abordent le changement comme quelque chose de lent, marginal et soumis à des cadres institutionnels contraignants. Les phénomènes d'inertie et l'identification d'obstacles au changement ont fait l'objet d'une attention particulière des chercheurs[10]. La notion d'incrémentalisme (LINDBLOM) met ainsi l'accent sur la multiplicité des acteurs entrant dans les processus décisionnels et leur préférence pour le statu quo qui les poussent, pour résoudre un problème, à trouver une solution dans un nombre limité de choix déjà connus et familiers. Les processus décisionnels sont routinisés et reposent sur des pratiques et des contenus établis de longue date. Dans ce modèle, le changement est donc très progressif et graduel, sans remise en cause des fondements de la politique publique concernée. Le phénomène de path dependence (PIERSON) symbolise la continuité dans les politiques publiques : un choix fait dans le passé (c'est-à-dire un chemin institutionnel déjà emprunté) réduit la capacité des institutions à s'en éloigner. Un changement ne peut venir que de l'extérieur. Ces approches institutionnalistes connaissent aujourd'hui un renouvellement avec l'idée que de petits changements graduels et marginaux peuvent s'avérer transformateurs et donner lieu à un changement radical de politique (STREEK, THELEN).

Enfin, d'autres approches privilégient un entre-deux, comme le concept d'équilibre ponctué (BAUMGARTNER, JONES) selon lequel il existe un phénomène d'alternance entre des périodes stables et des changements brutaux de systèmes de croyances établis. Dans l'approche par les « trois i » (PALIER, SUREL), les intérêts, les institutions et les idées sont les trois dimensions d'une politique publique et elles ont des temporalités différentes, et seule l'une des trois variables sera à l'origine du changement.

---

[10] HASSENTEUFEL Patrick, Sociologie politique *: l'action publique*, Paris, Arman Colin, 2011

Ces différents cadres théoriques sont mobilisés dans ce travail pour appréhender l'intervention métropolitaine en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ils nous ont permis de saisir les dimensions du changement de l'action des métropoles suite à la promulgation de la loi MAPTAM, qui est moins marqué par la mise en place de mesures nouvelles que par la poursuite des politiques déjà mises en œuvre par les intercommunalités dans le cadre de leurs compétences traditionnelles. Ils nous ont ensuite fourni un cadre pour étudier le rôle de l'Etat et des pouvoirs locaux dans cette émergence métropolitaine. Si certaines intercommunalités ont développé tôt leur intervention dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche comme volonté politique d'affirmation d'un pouvoir local, d'autres sont restées plus en retrait. C'est l'intervention de l'Etat, avec la loi MAPTAM, qui a contribué à installer l'institution métropolitaine comme acteur local dans ce domaine et illustre une situation où l'Etat gouverne à distance et incite les acteurs locaux à investir dans un secteur nouveau. Cependant, la multiplication des niveaux d'intervention a créé une situation où la mise en cohérence des stratégies de chacun est devenue indispensable au point de voir les métropoles, et non l'Etat, mettre en place le cadre d'une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La métropole bordelaise dans une perspective comparée

Nos recherches ont été menées à partir du cas de la Communauté urbaine de Bordeaux (La Cub), devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015. Créée en 1966 parmi les premières communautés urbaines en France, elle regroupe 28 communes et comptait 749 595 habitants en 2013.

L'intérêt de cette étude de cas a été de pouvoir observer l'évolution complète d'une communauté urbaine qui, en 2013, n'intervenait qu'en de rares occasions sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche à une métropole dotée, en 2016, d'une stratégie d'intervention à l'horizon 2020. La loi MAPTAM a créé une incitation à développer et structurer des actions en faveurs de l'enseignement supérieur et de la recherche au-delà de participations plus

classiques à des opérations immobilières ou d'aménagement. Le cas bordelais est également particulier en raison de l'investissement important et de longue date de la Région Aquitaine sur les questions d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Il offrait donc des conditions intéressantes pour observer les relations entre deux échelles d'action publique locale.

Ce travail n'a cependant pas été mené comme une monographie et nous avons souhaité apporter aux observations du cas bordelais des éléments de comparaison issus d'autres cas français. Nous avons ainsi tourné notre regard vers les dix autres métropoles créées par la loi MAPTAM au 1er janvier 2015, que sont Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Nous avons fait le choix d'exclure la métropole lyonnaise qui, suite à la loi MAPTAM, a été transformée en collectivité territoriale à statut particulier en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du Département du Rhône.

Ces autres métropoles permettent ainsi d'apporter des éclairages comparatifs au cas bordelais afin de le situer dans le mouvement général de montée en puissance des intercommunalités sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. Elles nous ont également permis de prendre un recul nécessaire vis-à-vis de notre terrain principal, compte tenu des conditions particulières dans lesquelles ce travail a été mené.

Une thèse CIFRE au sein de la métropole bordelaise

En effet, nos recherches ont été menées dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), dispositif créé par l'Etat en 1981 dont le but est de placer des doctorants dans des conditions d'emploi scientifique et de favoriser les collaborations de recherche entre le milieu académique et les entreprises[11]. Nous avons ainsi rejoint la Direction des stratégies

[11] Pour plus de renseignements sur ce dispositif, se reporter au site de l'Association nationale de la recherche et de la technologie : www.anrt.asso.fr

métropolitaines et de l'innovation (DSMI) de la Communauté urbaine de Bordeaux en décembre 2013, pour une période de trois ans, en tant que « chargée d'études et de recherches » sur l'enseignement supérieur et la recherche.

A l'origine de cette convention, la Cub a exprimé le souhait de renforcer ses liens avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et notre présence devait initialement permettre de lancer un processus de formalisation des rapports avec l'Université de Bordeaux afin de construire un projet territorial universitaire. Avec la promulgation de la loi MAPTAM et la compétence « programmes de soutien et d'aides aux établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche », la Cub a alors réorienté sa commande pour y inclure une dimension plus stratégique et nous associer à un travail de construction de la stratégie d'intervention métropolitaine en matière d'enseignement supérieur et de recherche et de rédaction d'un document-cadre stratégique.

Cette présence au sein des services nous a donné accès des archives non classées de la Communauté urbaine concernant les questions universitaires depuis les années 1980. Constituées de documents de nature variée, elles ont été compilées par le cabinet du Président et différents services de la Cub au rythme des réorganisations administratives et des changements de postes. Elles nous ont été transmises en mai 2014, lorsque s'est progressivement constituée une équipe dédiée aux questions relatives aux campus universitaires au sein de la DSMI. Il s'agit de courriers, de notes internes, de rapports, de cartes, de compte-rendus de réunions et documents de travail issus de différents services techniques, comme la direction de l'urbanisme. Leur étude nous a permis de retracer les principales interventions de la Cub en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche avant notre arrivée.

Notre présence en tant que doctorante CIFRE nous a également donné accès à des sources auxquelles nous n'aurions pas eu accès autrement, comme les nombreux documents internes qui sont produits et échangés quotidiennement :

notes internes, rapports, échanges de courriers électroniques, etc. Associés aux documents publics institutionnels (délibérations du conseil, communiqués de presse, documents de communication, etc.), ils nous ont offert une vision assez large de l'organisation et des politiques de la Communauté urbaine. Ils permettent notamment de retracer le circuit de la décision, les questionnements débattus en interne ou encore d'identifier les raisons d'une action ou d'une non-action.

A ces documents s'est ajoutée la possibilité de participer à un grand nombre de réunions entre acteurs politiques, acteurs techniques, membres de l'équipe en charge des questions d'enseignement supérieur et de recherche ou rendez-vous avec le Vice-président en charge de ces questions. Ces rencontres très fréquentes nous ont permis d'identifier des discours et d'observer les jeux d'acteurs et leur évolution sur trois années. La tenue d'un journal nous a garanti de garder une trace de ces nombreux échanges formels et informels qui semblaient parfois anodins sur le moment mais qui, avec recul, se sont révélés utiles à l'analyse.

Enfin, nous avons complété les informations recueillies par des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs politiques et administratifs de différentes institutions publiques présentes sur le territoire bordelais. Ces entretiens ont été réalisés dans le cadre de ce doctorat mais également en amont, dans le cadre d'un travail de master[12] sur la recomposition des acteurs universitaires bordelais et l'impact de ces transformations sur l'action des institutions publiques locales. Certains de ces acteurs avaient également été interrogés lors d'une mission[13] réalisée auprès de l'Université de Bordeaux qui nous a conduite à les rencontrer, mais dans le cadre d'une autre commande et avec une autre perspective. Nous avons également pu nous entretenir avec les Vice-présidents des métropoles créées par la loi MAPTAM dans le cadre d'une contribution à un numéro spécial de la

[12] Mémoire de deuxième année de Master réalisé en 2012 sous la direction de Monsieur Claude SORBETS et intitulé *L'Université et* ses territoires : entre stratégies individuelles et action collective

[13] Mission de trois mois réalisée en 2013 avec pour objet de produire une étude sur les relations entre l'Université de Bordeaux et les acteurs publics du territoire bordelais (communes de Talence, Pessac et Gradignan, Communauté urbaine de Bordeaux, Département de la Gironde et Région Aquitaine)

lettre Universités & Territoires[14], publié en juin et octobre 2015. Ce travail a été réalisé pour le compte de l'Association des villes universitaires de France (AVUF), qui nous a par ailleurs donné accès à de nouvelles sources sur les métropoles (rapports, enquêtes et études produits par l'AVUF ou des associations partenaires) et nous a conviée à des rencontres où étaient présents les élus de l'ensemble des métropoles et à des réunions avec les directeurs des services des métropoles étudiées auxquels sont rattachés l'enseignement supérieur et la recherche.

Spécificités de la recherche Cifre

Mener des recherches dans le cadre d'une CIFRE implique certaines réflexions méthodologiques pour le « chercheur embarqué »[15].

La présence au sein d'une entreprise, ou dans notre cas d'une communauté urbaine, pendant trois ans pose tout d'abord la question de la neutralité du chercheur. En effet, il est « engagé à la fois dans et par son terrain »[16], c'est-à-dire qu'il va devoir se familiariser et enquêter dans un milieu dont dépend directement son revenu principal. Le fait qu'une partie de son salaire provienne de son terrain est lié notamment à une commande ou à des attentes exprimées par l'organisme d'accueil qui attend du chercheur une contribution réelle et mobilisable dans ses activités (expertise, évaluation, etc.). Cette implication questionne directement le postulat de la neutralité du propos dès lors que le doctorant semble moins libre de porter un regard critique sur les activités menées au sein de l'organisme d'accueil en raison de son lien contractuel et financier avec ce dernier. Cependant, HASSENTEUFEL considère qu'« il serait réducteur de considérer que financement signifie automatiquement subordination ou normalisation de la recherche. […] Un travail empirique financé par une administration locale,

[14] Le numéro spécial « Métropoles » (n°105 – complété par le n°107) ainsi que l'intégralité des entretiens sont disponibles sur le site internet d'Universités & Territoires : www.universites-territoires.fr et en Annexe 1.
[15] ALAM Thomas et al., « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », Sociétés contemporaines, 2012/3 n° 87, p. 155-173
[16] Ibid.

nationale, européenne ou un acteur non étatique peut faire l'objet d'une double exploitation, l'une plus opérationnelle, l'autre plus scientifique »[17].

Cet engagement[18] du chercheur dans son terrain l'oblige à adopter certaines postures pour pouvoir avoir pleinement accès au milieu étudié. En tant que salarié, il va progressivement développer des similitudes de langage (appelé communément le « jargon administratif ») et se familiariser avec les pratiques quotidiennes de ses collègues, tant dans les tâches liées directement au travail que dans le relationnel. L'idée est alors d'adopter des postures « qui ne troublent pas la perception que les enquêtés ont [du chercheur] pour s'insérer sur le terrain »[19].

Prendre ces postures et être considéré comme un membre à part entière du milieu procure de réels avantages au chercheur. Cela lui permet notamment de « rentrer dans la subjectivité des acteurs du champ, afin de comprendre avec eux leur manière de voir le monde, de se situer dans leur contexte et de définir leurs intérêts »[20]. Le chercheur « se familiarise avec les façons de faire et de penser des enquêtés, […] s'approprie les implicites, les codes, les routines, [autant de] pratiques et de représentations instituées inaccessibles à l'observateur extérieur »[21]. Comme notre exposé des sources mobilisées pour ce travail a pu le montrer, le fait de prendre part aux activités quotidiennes donne également accès à des matériaux nouveaux et riches issus de réunions, d'échanges de courriers électroniques, de documents de travail voués à disparaître, de rencontres informelles, de « offs »… et plus généralement des matériaux « naturels pour les acteurs mais qu'ils ne peuvent pas expliciter dans les entretiens »[22]. Le chercheur pénètre dans les coulisses du work in progress ce qui lui permet de saisir les faits sous un autre angle (sans passer pas le filtre de l'interviewé) et non pas a posteriori.

---

[17] HASSENTEUFEL Patrick, Sociologie politique *: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011
[18] Défini comme la posture du chercheur acceptant de plonger tout entier dans l'activité quotidienne des individus qu'il observe.
[19] ALAM Thomas et al., op. cit.
[20] FRIEDBERG Erhard, « Faire son métier de sociologue, surtout dans l'intervention », in KUTY O. et VRANCKEN D. (dir), *La sociologie et l'intervention* : enjeux et perspectives, p. 119
[21] ALAM Thomas et al., op. cit.
[22] Ibid.

La présence du chercheur provoque également des perturbations dont il doit tenir compte dans son travail, particulièrement lorsqu'il participe directement à la production de l'action publique : si le travail demandé par l'organisme d'accueil est aussi le travail étudié par le doctorant CIFRE, son implication peut créer un véritable biais dans son analyse. A titre d'exemple, la décision de la Cub de modifier sa commande pour nous faire participer directement à la rédaction de sa stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche nous semblait a priori incompatible avec le fait d'étudier la construction de cette politique publique. Il nous a fallu d'une part, rappeler notre statut particulier au sein de l'institution afin d'ajuster les sollicitations et d'autre part, porter notre attention sur d'autres aspects de cette construction, c'est-à-dire plus sur les processus qui ont menés à la rédaction de cette stratégie que sur le résultat de ce changement de politique publique que représentent les mots posés sur ce document cadre[23]. Cet aspect de l'implication du chercheur soulève aussi la question des rapports qu'entretient l'analyse des politiques publiques avec les politiques publiques elles-mêmes. HASSENTEUFEL parle ainsi de « rapports qui oscillent en permanence entre l'instrumentalisation des travaux de politiques publiques et le refuge dans un académisme déconnecté de la réalité concrète des politiques publiques. L'analyste se trouve contraint de concilier deux exigences quasi-contradictoires : celle de l'indépendance de sa position vis-à-vis des décideurs publics et celle de l'apport de ses travaux à la pratique de l'action publique »[24].

Le chercheur doit aussi mesurer l'impact de sa présence vis-à-vis de ses collègues et jouer entre différentes postures pour ne pas être rejeté par son terrain. Nous prendrons ici l'exemple d'une réunion de direction qui a eu lieu six mois après notre arrivée. Alors qu'elle tardait à commencer, une conversation informelle a débuté entre des cadres sur les changements majeurs qui touchaient la Cub dans son organisation à cette période. Pensant que cette discussion pourrait éventuellement être intéressante pour nos recherches, nous avons pris quelques

[23] Sur ce point, le fait que la rédaction de la stratégie n'intervienne qu'à partir de la moitié de notre troisième année de doctorat a facilité sa mise à l'écart.
[24] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit.

notes jusqu'à ce que l'une des personnes impliquées dans cet échange, l'ayant remarqué, nous interpelle : « Attention, ne nous fais pas une Zoe Shepard ! »[25]. Ceci ayant mis fin à la discussion, nous avons donc compris que la posture que nous adoptions pouvait avoir un véritable impact sur l'accès à notre terrain et aux informations pouvant nous être utiles. Le chercheur, particulièrement celui en CIFRE, doit donc accepter le fait qu'il crée des perturbations[26] par sa présence et donc ajuster sa posture, qui est alors quelque peu hybride : ni entièrement professionnel, ni entièrement chercheur, il fait chaque jour des allers-retours.

Cela crée une forme de « schizophrénie » parfois difficile à gérer : accepter d'être totalement engagé dans son terrain à certains moments pour pouvoir en tirer des enseignements riches mais garder une capacité de prise de distance afin de conserver le regard critique du chercheur et sa capacité d'analyse[27]. Une si grande proximité avec le terrain demande aux doctorants CIFRE une importante réflexivité. Cette notion a été définie par BLANCHET comme la « démarche par laquelle je m'interroge moi-même et où je suis interrogé par autrui sur mes propres actes et mes propres discours »[28]. Le chercheur doit réfléchir sur lui-même comme il le fait sur son terrain, en tant que partie de ce terrain.

Pour conclure, le chercheur CIFRE subit les changements qui peuvent toucher son organisme d'accueil de façon particulière puisqu'ils peuvent remettre en question à la fois les recherches en cours et la commande initialement passée. Dans le cadre d'une institution publique telle que la Cub, un changement d'exécutif lié aux élections municipales de 2014 est venu transformer son organisation interne, l'orientation de certaines politiques menées et provoquer un

---

[25] Zoe Shepard est le nom de plume de Aurélie Boullet, auteure de l'ouvrage Absolument dé-bordée ! ou le paradoxe du fonctionnaire (Paris, 2010) qui relate les dysfonctionnements d'une collectivité territoriale. Ce livre a eu un écho particulier dans la région bordelaise car cette collectivité a été identifiée comme étant la Région Aquitaine alors que plusieurs de ses collègues se reconnaissaient sous les traits des personnages décrits de façon ironique.

[26] Georges DEVEREUX précise qu'il faut « accepter le fait que la présence [de l'observateur] influence le cours de l'événement observé radicalement » (*De l'angoisse à la méthode dans les* sciences du comportement, Paris, Flammarion, 1980).

[27] Nous retrouvons ici l'intérêt de porter son regard sur d'autres métropoles comme moyen pour ne pas s'enfermer dans l'institution d'accueil et manquer d'objectivité.

[28] BLANCHET Philippe, « La réflexivité comme condition et comme objectif d'une recherche scientifique humaine et sociale », Cahiers de sociolinguistique, 2009/1 n°14, p. 145-152.

turn-over des cadres[29] nous obligeant à nous adapter à un milieu partiellement renouvelé.

Déroulé de l'exposé

Notre propos sera organisé autour de trois parties.

La première partie nous permettra de présenter l'intervention des pouvoirs locaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche, en la replaçant dans un contexte plus large de renforcement de la capacité politique des collectivités locales et d'intérêt pour les activités d'enseignement supérieur et de recherche.

Nous présenterons ensuite, dans la deuxième partie, les différentes étapes qui ont conduit au renforcement de l'intervention de la Communauté urbaine de Bordeaux sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche.

La troisième partie sera consacrée à l'étude de l'impact de l'intervention des métropoles sur les logiques de coopération dans la production de l'action publique et de mise en cohérence des différentes stratégies territoriales.

[29] Nous avons ainsi changé à trois reprises de responsable au sein de la Communauté urbaine pendant notre doctorat.

1ère Partie

Action publique locale et territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette première partie a pour objectif de rappeler le contexte dans lequel s'inscrit l'intérêt des acteurs publics locaux pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche et de le situer par rapport aux transformations de l'organisation administrative française et celles connues par le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il s'agit de monter les évolutions qui ont conduit à un retour des universités à l'échelle locale et à une plus grande implication des pouvoirs locaux, de leur initiative ou de celle de l'Etat, sur ces questions. Cette partie permet de présenter les différents acteurs impliqués et logiques qui motivent leurs interventions. L'étude des intercommunalités montre une grande diversité des situations, en particulier entre communautés urbaines « compétentes » et communautés urbaines « désintéressées ».

Chapitre 1. L'Etat et la question territoriale : un parallèle entre l'action publique locale et les politiques universitaires.

Ce chapitre présente les différentes évolutions qui ont conduit à renforcer, d'une part, la capacité d'action des acteurs publics à l'échelle locale et, d'autre part, l'ancrage territorial des établissements universitaires.

1. Le local en France, retour d'un pouvoir économique et politique

1.1 Mutations du capitalisme et changements d'échelles

La première transformation venue modifier la place des territoires est liée à un changement dans le rapport entre l'Etat et l'économie, décrit dans l'ouvrage The Condition of Postmodernity de HARVEY en 1989 et qui a ensuite fait l'objet de nombreux travaux. Sans revenir en détail sur l'ensemble des implications liées aux évolutions du capitalisme, notre propos reprendra quelques éléments de ces travaux qui nous semblent pertinents pour comprendre la capacité d'action et les motivations actuelles des institutions métropolitaines en France.

Ces travaux sont fondés sur l'idée d'une mutation du capitalisme entre la fin de la Seconde Guerre Mondiale et l'époque actuelle. La période d'après-guerre était celle d'un régime d'accumulation dit keynesiano-fordiste dans lequel la croissance était assurée par la production en masse de produits standardisés et où l'Etat-providence menait des politiques d'investissements publics et de redistribution pour soutenir la demande et protéger l'économie[30]. Cette économie était alors organisée et régulée par l'administration étatique, l'Etat étant le penseur et l'organisateur du développement économique.

Le choc pétrolier de 1973 a profondément transformé le système capitaliste. Les années 1970-80 ont été celles d'un tournant lors duquel s'est imposé un régime d'accumulation dit postfordiste. A ce régime correspond un système de production qui privilégie non plus l'échelle nationale mais un ancrage territorial au niveau des villes et régions. Ces échelles seraient en effet plus flexibles, une caractéristique indispensable pour créer de l'innovation. L'intervention de l'Etat n'a pas disparu mais s'est transformée et consiste à privilégier un soutien à l'offre plutôt qu'à la demande.

Ces transformations ont eu un impact direct sur les échelles infranationales, et en particulier sur les villes. Dans le capitalisme d'après-guerre, associé à l'échelle politique stato-nationale, l'Etat occupait un rôle prépondérant. Les villes étaient des espaces aménagés et équipés par ses soins dans un souci d'atténuation des inégalités territoriales. On parle alors de politiques de « keynésianisme spatial »[31] qui consistent à organiser, planifier et répartir de manière centralisée l'appareil productif à l'échelle du territoire national. C'est la consécration de l'échelle nationale et le local n'est qu'un exécutant[32].

L'ère postfordiste a vu émerger de nouveaux territoires de régulation et a fait évoluer les rapports entre échelles territoriales. Les villes sont désormais responsables du développement de politiques de l'offre dont l'objectif est d'attirer entreprises et ménages sur leur territoire[33]. Se mettent alors en place des stratégies de compétitivité. En effet, en contre-pied des politiques de keynésianisme spatial, l'Etat favorise les territoires les plus compétitifs, en remplaçant l'objectif passé de régulation par des politiques d'accumulation sur certains lieux. Le capitalisme postfordiste s'ancre dans des territoires dotés de caractéristiques singulières et les invite à jouer la différence, à mettre en valeur ces singularités. Ce régime est donc porteur de l'image d'un Etat dont le rôle n'est plus d'assurer l'égalité des

---

[30] PINSON Gilles, Gouverner la ville par projet, Presse de Sciences Po, Paris, 2009
[31] Terme de Ron MARTIN développé en 1989 et repris par BRENNER Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood, Oxford University Press, Oxford, 2004
[32] PINSON Gilles, op. cit.
[33] BEAL Vincent, ROUSSEAU Max, « Néolibéraliser la ville fordiste », Métropoles [En ligne], 4 / 2008, mis en ligne le 18 décembre 2008.

territoires mais de créer les conditions d'une mise en compétition des villes : à la ville « managériale » de l'ère keynésiano-fordiste succède la ville « entrepreneuriale », tournée vers l'attraction des ressources, des emplois et du capital[34].

Ce passage au post-fordisme, en déplaçant la focale sur les échelles infranationales, leur a redonné une certaine autorité politique. Les villes sont identifiées comme les nouvelles arènes stratégiques dans lesquelles se sont déployées des formes néolibérales de la destruction créatrice (autrement dit, la création de nouvelles activités économiques) depuis les années 1970[35]. En effet, si les stratégies et politiques économiques étaient élaborée à l'échelle nationale, elles sont désormais de plus en plus le fait des villes et plus particulièrement, pour certains auteurs, des métropoles[36]. Le changement d'échelle s'est accompagné d'un changement de nature des politiques urbaines, avec la mise en œuvre de politiques publiques nouvelles (de soutien aux réseaux d'interaction, de diffusion de l'information, de l'innovation et de la confiance)[37] ayant pour objectif de développer l'attractivité du territoire dans un contexte de compétition entre villes à l'échelle internationale.

Le concept de political rescaling (ou réétalonnage politique) de BRENNER fait état de ces stratégies d'adaptation des Etats qui consacrent de nouveaux territoires politiques[38] et leurs confèrent le pilotage du développement économique et social. Dans le changement de paradigme que représente le passage d'un régime d'accumulation à un autre, il propose notamment de « lire les dynamiques

---

[34] Cité dans BEAL Vincent, ROUSSEAU Max, op. cit. Expressions de HARVEY David, « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism », Geographiska Annaler, 71B, 1, 1989, p. 3-17 et de HALL, HUBBARD, (Ed.), The entrepreneurial city, Chichester, Wiley, 1998.
[35] Traduction de propos de BRENNER Neil, THEODORE Nik, « Cities and the geographies of actually existing neoliberalism », Antipode, Vol. 34, n°3, 349–379, 2002, issus de MORANGE Marianne, FOL Sylvie, « Ville, néolibéralisation et justice », JSSJ [En ligne], juin 2014, n°6.
[36] BRENNER Neil, op. cit.
[37] PINSON Gilles, op. cit.
[38] JOUVE Bernard, « Le political rescaling pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », in FAURE, LERESCHE, MULLER, NAHRATH (dir), Action publique et changements *d'échelles* : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, Paris, 2007.

institutionnelles métropolitaines […] comme étant l'une des réponses produites par les Etats à la transition postfordiste ».[39]

Cette lecture montre l'impact des mutations du capitalisme sur l'organisation de l'Etat et les politiques territoriales, et par conséquent sur l'importance économique et la légitimité politique associée accordées au local

1.2 Une redistribution de l'autorité politique entre échelles territoriales

L'importance de l'échelle locale, et en particulier des villes, dans le jeu politique est aussi le produit de réformes nationales et de luttes institutionnelles entre différentes échelles territoriales qui ne sont pas uniquement déterminées par les évolutions du capitalisme.

En France, cette échelle locale est constituée, depuis la Révolution Française, des communes (plus petit échelon territorial, créées en 1789) et des départements (créés peu de temps après, en 1790). La Constitution de 1946 (IVe République) et celle de 1958 (Ve République) reconnaissent à ces territoires le statut de « collectivités territoriales » de droit commun et la compétence de l'Etat à en créer de nouvelles et à organiser, par des lois, la répartition des compétences entre elles.

Le mouvement de décentralisation[40] lancé à partir des années 1980 est venu considérablement renforcer ce changement engagé dès la IVe République. Les lois Deferre de 1982-1983 ont donné aux communes et départements une autorité exécutive et la charge de nouvelles compétences. Elles ont également transformé les établissements publics régionaux (créés en 1972 et sous l'administration du Préfet de région) en collectivités territoriales de droit commun. Ces lois marquent

---

[39] JOUVE Bernard, « Réétalonnage politique et régime urbain : le cas de Montréal », communication lors du 8ème Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 septembre 2005. Table ronde n°6 sur « Villes, Régions, Etats, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle ».

[40] Défini comme un processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes

aujourd'hui un « Acte I » de la décentralisation et ce sont à ce jour les trois seuls types de collectivités territoriales en France.

A cet « Acte I » succède en 2003 une réforme constitutionnelle qui fait office d'« Acte II » et affirme « l'organisation décentralisée de la République ». Cette révision constitutionnelle (qui a permis d'inscrire les régions dans la Constitution au titre des collectivités territoriales) a été complétée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. Cette loi marque une nouvelle étape de transfert de compétences aux collectivités, et plus particulièrement aux départements (transports, action sociale…) et aux régions. Ces dernières voient notamment leur rôle se renforcer en matière de politique de formation professionnelle et de coordination du développement économique.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales marque un changement dans le mouvement de décentralisation engagé depuis trente ans car motivée par des objectifs de rationalité et de réduction des coûts engendrés par le « mille-feuille » français. Elle avait ainsi pour ambition de réduire le nombre de collectivités (par des fusions notamment) pour que la carte territoriale française gagne en cohérence et de renforcer leur spécialisation par la suppression de la clause de compétence générale[41] des départements et régions. Cette clause permettait à chaque collectivité, depuis 1983, d'intervenir en dehors de son bloc de compétences propres lorsqu'elle jugeait que cela présentait un intérêt pour le territoire. En d'autres termes, elle leur confère une capacité d'intervention élargie sur des compétences qui peuvent être du ressort de l'Etat ou d'autres collectivités.

Mais l'apport le plus intéressant de cette loi pour notre travail concerne l'échelon intercommunal. Dès 1890 et la création de syndicats intercommunaux, les communes ont eu la possibilité de se regrouper pour coopérer sur certains

[41] L'expression en tant que telle n'apparait pas dans la loi française mais correspond à une jurisprudence. Se référer à l'article de MARCOU Gérard, « clause générale de compétence », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, Paris, 2011

sujets. Cette coopération s'effectue aujourd'hui au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et peut répondre à deux objectifs très différents[42] : le premier est la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports urbains...) ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle (intercommunalité de gestion) ; le second est la conduite collective de projets de développement local (intercommunalité de projet). Ces EPCI, qui ne sont pas des collectivités territoriales, ne peuvent intervenir que dans le cadre des compétences qui leurs sont conférées par l'Etat ou déléguées par les communes membres et ne disposent pas de clause de compétence générale.

Depuis 1890, cinq autres types de structures de coopération intercommunale ont été créés, à savoir les communautés urbaines (1966), les syndicats d'agglomération nouvelle (1983), les communautés de communes (1992), les communautés d'agglomération (1999) et les métropoles, créées par la loi de 2010. Toujours dans un esprit de rationalité, la réforme territoriale impose à l'ensemble des communes d'appartenir à un EPCI et donne ainsi à l'échelle intercommunale une importance particulière. Les lois territoriales du gouvernement de Lionel JOSPIN avaient déjà amorcé ce mouvement. La loi Chevènement[43] du 12 juillet 1999 cherchait ainsi à faire émerger des entités politiques d'agglomération en renforçant et simplifiant la coopération intercommunale et la loi Voynet[44] du 25 juin 1999 consacrait l'intercommunalité de projet par des politiques contractuelles (en prévoyant l'intégration de contrats d'agglomération dans les CPER) et leur prééminence en matière d'orientation et d'intégration de l'action collective autour d'un projet territorial[45]. L'Acte II marque l'essor de l'intercommunalité et devait consacrer la victoire du couple régions-agglomération comme « territoires pertinents ».

---

[42] Eléments issus de : http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html
[43] Loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
[44] Loi nº 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.
[45] EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », Esprit, 2008/2 (Février), p. 136-149

Les métropoles sont une nouveauté de la loi de 2010. Ensembles intercommunaux de 500 000 habitants ou plus exerçant de plein droit des compétences à la place des communes, leur objectif est d' « élaborer un projet d'aménagement et de développement commun afin d'améliorer la compétitivité et la cohésion du territoire »[46]. La loi crée également les pôles métropolitains, qui regroupent plusieurs EPCI pour former un ensemble de plus de 300 000 habitants.

Le changement de majorité lors des élections présidentielles et législatives de 2012 a stoppé l'application de certaines mesures prévues par la réforme territoriale de 2010 avant de lancer un nouveau mouvement de décentralisation avec la loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et celle du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'aspect le plus important de ces textes (pour notre travail) est très certainement le sacre du territoire métropolitain. Cette échelle est pensée, avec la suppression prévue des départements, comme le niveau intermédiaire entre la commune (symbole démocratique pour le citoyen) et la région (plus lointaine). Or l'opposition du Sénat à la suppression des départements a quelque peu modifié l'esprit du texte et amoindri le rôle des Métropoles. Toutefois, l'idée est toujours là et l'Etat a lancé en 2016 un nouveau type de contractualisation : le Pacte Etat-Métropole, qui « définit une stratégie nationale de développement des métropoles, fondée sur l'innovation ». Parmi les autres dispositions à retenir de ces lois MAPTAM et NOTRe, la clause générale de compétence des départements et régions est supprimée (seules les communes en disposent désormais), les frontières des régions sont redessinées[47] (elles sont au nombre de treize au 1er janvier 2016) et elle donne lieu à une nouvelle répartition de compétences entre régions, départements et intercommunalités.

---

[46] http://www.vie-publique.fr/

[47] On peut ainsi lire sur le site internet du gouvernement : « Les régions passent de 22 à 13 pour être plus grandes et plus fortes. Elles sont dotées de compétences stratégiques accrues. » [URL http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale]

Depuis plus de trente ans, ce mouvement de décentralisation a profondément transformé l'appareil étatique et l'action publique[48] et a renouvelé les formes d'organisation politique. Le centralisme jacobin français a longtemps fait qu'en matière politique, la conception et la décision étaient organisées au niveau central et le niveau local se résumait à un instrument d'exécution de la politique gouvernementale[49]. La donne a aujourd'hui sensiblement changé. Par les compétences transférées, les collectivités et EPCI bénéficient d'une liberté particulière et de ressources financières et les élus locaux disposent de nouvelles prérogatives venant ainsi modifier les rapports entre le centre et les territoires. La décentralisation n'établit toutefois pas un « pouvoir local » au sens de contrepoids au pouvoir central car le morcellement et la dispersion de l'autorité territoriale causés par leur multiplicité empêchent leur érection en un pouvoir territorial qui ferait équilibre au pouvoir central[50].

1.3 Les effets de la construction européenne sur l'échelle locale

Le processus de construction européenne, entamé dans les années 1950, a également participé à une transformation des Etats et à une redistribution de l'autorité politique entre échelles territoriales.

Le poids pris par les dynamiques transnationales a transformé l'action des Etats centraux. De fait, les Etats membres de l'Union Européenne ont accepté de transférer une part de leur souveraineté et d'adapter certaines de leurs politiques aux exigences européennes. Ce changement peut être appréhendé en termes de convergence[51]. Cette notion renvoie, de manière générale, à un processus de rapprochement entre des politiques publiques menées dans des pays ou territoires différents. Il peut alors lui être associé le concept d'européanisation qui se définit

---

[48] LE LIDEC Patrick, « Décentralisation », in PASQUIER, GUIGNER, COLE, op. cit.
[49] Même s'il nous faut signaler sur ce point les recherches de Pierre GREMION, Michel CROZIER, Jean-Claude THOENIG et Jean-Pierre WORMS qui, dans les années 1960-70, ont revu cette vision d'un jacobinisme centralisateur et lui ont préféré celle d'un jacobinisme apprivoisé par les élus locaux, qui rend compte d'un dialogue entre pouvoir central (préfets) et élites locales (notables).
[50] MABILEAU Albert, Le système local en France, Montchrestien, Paris, 1994
[51] HASSENTEUFEL Patrick, Sociologie politique *: l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011

comme l'ensemble des processus d'ajustement institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs induits par la construction européenne[52]. Cette construction européenne impose aux Etats membres un effort de convergence qui transfère à l'Union Européenne une capacité décisionnelle en matière d'action publique et impose de nouvelles directions pour les politiques. L'Union dispose d'instruments pour faciliter cette convergence. L'un d'eux, le Benchmarking, a été institutionnalisé dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Il s'agit de modifier les orientations des politiques nationales en diffusant les « meilleures » pratiques à l'œuvre dans certains pays membres.

L'idée d'une « Europe des Régions » (qui s'opposerait à une Europe des Nations) suggère l'existence d'un niveau de gouvernement infranational aux côtés de l'Union Européenne et des Etats centraux. Si cette idée est critiquée pour sa propension à supposer l'homogénéité des formes de gouvernements européens, elle a le mérite d'intégrer le fait que l'Etat n'est plus seul dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. L'émergence de l'Europe comme acteur et cadre d'action de premier plan a en effet participé à l'affirmation des institutions publiques territoriales, et ce de trois façons : en réduisant la marge de manœuvre des Etats et en remettant en cause les politiques du keynésianisme spatial ; en développant elle-même des politiques territoriales et en faisant la promotion de modèles d'action accordant une place plus importante aux acteurs locaux et à leurs projets ; en permettant l'établissement de rapports horizontaux plus intenses entre gouvernements locaux[53].

Symbole de cet intérêt de l'Union Européenne pour les collectivités territoriales, le traité de Maastricht, ratifié en 1992, a créé en 1994 un Comité des régions. Avec ses 350 représentants des collectivités régionales et locales des États membres (dont 24 représentants des collectivités françaises), cet organe doit être consulté impérativement par le Conseil des ministres et la Commission européenne avant que ne soit prise une décision et votée une loi pouvant avoir un impact sur

---

[52] Ibid.
[53] PINSON Gilles, op. cit.

les territoires infra-nationaux. Si l'objectif principal affiché[54] est d'opérer un rapprochement entre l'Union Européenne et les citoyens, ce comité illustre la capacité de l'UE à passer outre les frontières des Etats et à dialoguer directement avec les collectivités régionales et communales.

L'Union Européenne mène également une politique régionale qui « cible toutes les villes et régions de l'Union européenne dans le but de soutenir la création d'emploi, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et d'améliorer la qualité de vie des citoyens »[55]. Cette politique représente, pour la période 2014-2020, près du tiers du budget de l'UE et les financements proviennent de trois des fonds structurels et d'investissement européens : le fonds de cohésion, le fonds social européen et le fonds européen de développement régional (FEDER). Ce dernier nous intéresse particulièrement puisqu'il vise à financer des infrastructures ou des investissements productifs dans des domaines prioritaires, parmi lesquels figurent la recherche et l'innovation. Précédemment gérés par les préfets de régions en France (autrement dit, l'Etat déconcentré), ces fonds le sont désormais par les collectivités régionales. Ce changement vient ainsi renforcer le poids politique de l'échelle régionale à laquelle s'adresse directement l'Union européenne.

Dans son rapport aux territoires infra nationaux, l'Union européenne travaille autour de trois principes. Le premier est la proximité avec la population, ambition affichée clairement par le Comité des régions, qui traduit dans le discours une volonté de donner à voir un processus démocratique par la proximité avec les citoyens dans les prises de décisions à l'échelle européenne.

Le deuxième principe, lié au premier, est celui de la subsidiarité. Ce terme désigne d'une part, un partage de pouvoir entre échelles territoriales et, d'autre part, le principe selon lequel les décisions doivent être prises par l'échelon supérieur uniquement dans le cas où l'échelon inférieur ne pourrait pas s'en

---

[54] Se référer au site internet du Comité (URL http://cor.europa.eu/) et à la rhétorique autour de la proximité, comme dans la phrase suivante : « Depuis sa création il y a plus de 20 ans, le CdR s'est employé à rapprocher les citoyens de l'Union européenne ».
[55] Source : Commission européenne

charger plus efficacement. L'idée est que pour gouverner au mieux, il faut être ancré, au plus près du territoire et des administrés pour en saisir les enjeux, les besoins et les potentialités. Ce principe est d'ailleurs reconnu en France par la Constitution de 2003.

Le troisième principe est celui de la gouvernance multi-niveaux. Cette notion, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, donne à voir un espace européen reconfiguré dans lequel l'élaboration et la mise en œuvre des politiques européennes est le fruit d'interactions et de partenariats entre les institutions européennes, les Etats et les échelons infranationaux (régions et villes). Pour MARKS et HOOGHE, ce concept de gouvernance décrit « a system of continuous negociation among governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local »[56]. La gouvernance multi-niveaux suggère qu'une nouvelle forme de prise de décision politique se développe dans l'Union Européenne. Dans cette perspective, les gouvernements nationaux restent importants mais ils n'ont plus le monopole du pouvoir décisionnel. Cette responsabilité est désormais partagée.

Le processus de construction européenne a donc permis de renforcer la reconnaissance de l'échelle territoriale infranationale et la capacité politique des collectivités. A titre d'illustration, la Charte européenne de l'autonomie locale confirme l'adhésion des institutions européennes pour les mouvements de décentralisation. Ce traité, signé en 1985 mais seulement ratifié par la France en 2007, reconnait l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales et le principe de l'autonomie locale, définie comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ».

[56] HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, Multi-level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield, 2001

1.4 Les relations entre Etat et territoires.

L'ensemble de ces évolutions posent la question des relations entre l'Etat et ces territoires d'une part, entre les pouvoirs locaux entre eux d'autre part.

Un phénomène de redistribution de l'autorité politique entre les différents niveaux territoriaux a donc pu être observé. Une conséquence importante de cette redistribution est la constitution d'une capacité politique[57] locale des autorités territoriales qui en fait des lieux d'innovation politique[58], forts de nouvelles compétences stratégiques comme l'animation du développement économique dans un contexte de territorialisation de la production. Les pouvoirs locaux ont ainsi gagné en capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques, qui ont la particularité d'offrir des réponses sur mesure, ou « place-specific »[59], aux problèmes socio-économiques du territoire concerné.

Cette capacité est liée, pour certains auteurs, à un desserrement du verrou de l'Etat[60] dans les territoires et à une dilution des centres[61] comme dynamique majeure de l'époque contemporaine. Régions, départements, intercommunalités, communes sont autant de gouvernements locaux qui, progressivement, ont été créés ou se sont réaffirmés depuis les années 1960 et occupent un rôle majeur dans le gouvernement de notre société. Ces transformations n'ont pour autant pas créé un pouvoir local homogène. Loin de là, le paysage infra national est aujourd'hui fragmenté. En 1994, MABILEAU parlais ainsi de « systèmes locaux » : « depuis la décentralisation, la thèse la plus pertinente est celle d'un éclatement et d'une prolifération des systèmes locaux, déterminés pour chacun d'eux par leurs rapports particuliers avec l'Etat (collaboration, séparation, conflit), par leur niveau territorial (commune, département, région), et à chaque échelon par leurs

---

[57] KEATING Michael, « capacité politique », in PASQUIER, GUIGNER, COLE, op. cit. Cette capacité politique est définie comme « la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques » (PAINTER Martin, PIERRE Jon, 2005)
[58] PINSON Gilles, op. cit.
[59] BRENNER Neil, THEODORE Nik, op. cit.
[60] LE GALES Patrick, « Le desserrement du verrou de l'État? », Revue Internationale de Politique Comparée, vol. 6, n° 3, 1999
[61] MULLER Pierre, SUREL Yves, L'analyse des politiques publiques. Paris, Montchrestien, 1998.

particularités démographiques, socio-économique, politiques, voire géographiques »[62]. Les territoires administrés ne bénéficiant pas non plus du même niveau de développement, les pouvoirs locaux ne disposent pas de la même force de frappe financière et ne vont donc pas concentrer leurs efforts sur des politiques identiques.

Au vu de la situation française et de la capacité politique des pouvoirs locaux, peut-on parler d'autonomie locale ? Certes, la décentralisation a eu pour conséquence que l'action publique est désormais construite de manière collective[63]. Cependant, si elle a élargi le champ d'action des gouvernements locaux, cette autonomie s'arrête où commence à s'exercer le contrôle de l'Etat. Ce dernier conserve le monopole de la production de la loi et décide du transfert de compétences, transferts qui restent partiels fragmentés, ce qui limite leur capacité d'action. Les structures institutionnelles et normes de fonctionnement sont également imposées par le gouvernement central. De plus, l'Etat conserve la maitrise des ressources financières et un grand nombre de ces ressources restent affectées à des catégories de dépenses déterminées par le gouvernement. Si la décentralisation témoigne d'un certain désengagement de l'Etat, les raisons n'en sont pas toujours celles affichées. Au lieu de l'amélioration et l'équilibrage du système politico-administratif, il s'agit parfois de se débarrasser d'une surcharge d'intervention publique et de la transférer aux autorités locales. Elle a donc provoqué un transfert de charges qui soulage la surcharge financière de l'Etat mais accroît les obligations des administrations locales[64] et réduit leur autonomie.

La question des niveaux infra nationaux en France ne se pose pas en termes d'autonomie et les transformations de leurs capacités d'intervention sont davantage liées à un repositionnement de l'Etat. Il s'adapte et change de forme et d'instruments d'action publique en fonction des réalités nouvelles. Ainsi, à partir des années 1970, la répartition des financements de l'Etat ne s'est plus faite de

---

[62] MABILEAU Albert, op. cit.
[63] THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, n°4, 1996, p. 580-623
[64] MABILEAU Albert, op. cit.

manière standardisée, centralisée et descendante (avec une subordination des pouvoirs locaux) mais sous la forme de contractualisations avec les territoires[65]. Ces instruments contractuels ont permis à l'Etat d'associer les gouvernements locaux à la définition et mise en œuvre des politiques publiques tout en lui permettant de conserver un pouvoir de mise en cohérence de l'action publique et de coordination des acteurs. Ces contractualisations, négociées sur la base de projets territoriaux élaborés par les collectivités, se sont généralisées dans les années 1980-90[66] et ont marqué l'émergence et l'avènement de ce que DONZELOT et ESTEBE ont appelé l' « Etat animateur »[67], qui délègue aux pouvoirs locaux.

A partir des années 2000, ce modèle de gouvernement et le type d'échanges qu'il instaurait avec les territoires ont sensiblement changé. La loi organique sur les lois de finances (2001) a diminué les pouvoirs des services déconcentrés de l'Etat au profit des collectivités territoriales, dont les pouvoirs ont été renforcés ensuite par l'« Acte II » de la décentralisation. Selon EPSTEIN, l'Etat a organisé son retrait des territoires pour mieux les gouverner « à distance » : « la distribution des ressources de l'Etat ne s'opère plus en fonction de normes nationales, pas plus qu'elle n'est conditionnée par une négociation locale. Plus sûrement, elle résulte d'une mise en concurrence nationale des projets locaux » [68]. Dans un contexte de restrictions budgétaires, l'Etat mobilise de nouveaux instruments (sans pour autant renoncer aux contractualisations) et privilégie des interventions ciblées reposant sur des appels à projets. Dans ce modèle, le pouvoir accordé aux acteurs territoriaux n'est que partiel : ils sont certes responsables de la définition d'une stratégie et d'un projet (suivie de sa mise en œuvre) mais se voient obligés d'y intégrer des critères qui respectent les priorités fixées par l'Etat pour espérer être sélectionnés et obtenir les financements nécessaires. On assiste alors à une nouvelle répartition de l'autorité politique, davantage en faveur d'un Etat central

---

[65] EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », Esprit, No. 319 (11), novembre 2005, p. 96-111
[66] Ibid.
[67] DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, *L'Etat animateur* : essai sur la politique de la ville, Editions Esprit, Paris, 1994.
[68] EPSTEIN Renaud, op. cit.

régulateur et « entraîneur », et ce modèle est venu renforcer la concurrence et la compétition entre les pouvoirs locaux d'une même échelle territoriale.

Pour finir, cette capacité politique interroge les relations entre échelles infranationales. En effet, cette situation peut créer des tentions concernant les secteurs d'intervention. Les gouvernements locaux peuvent alors être qualifiés d'«associés-rivaux »[69] dès lors qu'ils se disputent des domaines d'intervention et doivent s'entendre via la négociation de compromis. D'autant plus que chacun d'eux dispose de capacités d'action différentes : l'attribution d'une compétence est associée à un transfert de charge, détermine un secteur d'intervention et donne un surplus de légitimité dans l'action mais la richesse et les capacités financières peuvent varier grandement d'un territoire à l'autre et d'une collectivité à l'autre. Sur ce sujet, la Constitution de 2003 reconnait l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre mais crée la notion de « chef de file »[70] afin de clarifier l'exercice des compétences en désignant un coordonateur lorsque plusieurs collectivités sont impliquées. Si elle a le mérite d'exister, cette notion n'est toutefois pas aisée à concrétiser. En effet, le chef de file ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte ou de décision. Il organise les modalités de l'action commune[71] et occupe donc une fonction « d'animation et de coordination dans un cadre volontaire tendant à faciliter une plus grande cohérence de l'action des collectivités territoriales »[72]. Les nouvelles réalités de l'action publique créent donc des situations où une variété d'acteurs participe à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques. De nouveaux concepts et notions permettent de les décrire[73], à l'instar de la notion de gouvernance territoriale que nous développerons dans la Partie 3.

---

[69] BOURRICAUD François, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, Plon, Paris, 1961 et DAHL Robert A., Polyarchy : participation and opposition, Yale University Press, New Haven, 1971.
[70] Art 72, alinéa 5 : « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune »
[71] Cf l'explication de Géraldine CHAVRIER dans le dossier sur l'Acte III de la décentralisation de la Gazette des communes [URL : http://www.lagazettedescommunes.com/175915]
[72] Sénat, groupe de travail sur la décentralisation, rapport d'information n°239 (1996).
[73] AUST Jérôme, CRESPY Cécile, EPSTEIN Renaud, REIGNER Hélène, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », Sciences de la société [En ligne], 90 | 2013, mis en ligne le 04 avril 2014.

Ces évolutions des relations entre l'Etat et les territoires ont impact sur la stratégie de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Un parallèle peut être fait entre les mutations décrites précédemment et un certain nombre de transformations qui touchent le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche

2. L'Etat et la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.1 Les Etats européens et l'économie de l'intelligence.

Alors que, depuis les années 1970, l'économie et la croissance des puissances occidentales sont mises à mal par une croissance économique en berne et la concurrence des puissances industrielles émergentes, il leur a fallu trouver de nouveaux moyens pour être compétitives sur le marché mondial. Pour palier le déficit en industries, le choix a été fait de miser sur l'innovation technologique. C'est l'idée schumpetérienne d'une dynamique de croissance fondée sur l'innovation et l'esprit d'entreprise. Le concept de « frontière technologique » est devenu central et la distance par rapport à cette frontière correspond au niveau de la recherche technologique d'un pays (étant convenu que cette frontière est le niveau technologique des Etats-Unis)[74]. Une corrélation est aujourd'hui établie entre l'importance des investissements en recherche et développement dans un secteur et sa proximité à la frontière technologique, et donc sa compétitivité sur le marché mondial.

Concomitamment, le lien entre enseignement supérieur et proximité à la frontière technologique a été établi. En effet, le niveau technologique a un impact

[74] « On suppose qu'un pays est proche, une année donnée, de la frontière technologique lorsque sa productivité structurelle y est supérieure ou égale à une proportion x % du niveau de productivité structurelle des États-Unis » (AGHION Philippe, ASKENAZY Philippe, BOURLES Renaud, CETTE Gilbert, DROMEL Nicolas, « Distance à la frontière technologique, rigidités de marché, éducation et croissance », Economie et statistique, août 2009, n°419-420)

fort sur le choix du système éducatif le mieux adapté à un pays. Pour les pays les plus proches, et donc les plus avancés sur le plan technologique, ce sont les dépenses en recherche et développement et donc l'importance accordée à l'innovation qui stimuleront la croissance économique. Ces pays se doivent donc de concentrer leurs efforts vers l'enseignement supérieur, le système d'éducation dont la nature est la plus adaptée aux impératifs d'innovation et de recherche. Un enseignement supérieur de qualité devient ainsi un outil et un moteur de croissance. C'est ce que démontre et résume le rapport de 2004 d'AGHION et COHEN sur l'éducation et la croissance : « Pour un pays loin de la frontière technologique, il est certainement plus rentable de croître en s'appropriant la technologie des pays les plus avancés et donc d'investir dans l'enseignement primaire et secondaire. Lorsque le pays s'est suffisamment rapproché de cette frontière technologique, les possibilités d'imitation deviennent plus limitées et il doit alors être plus rentable d'investir dans l'enseignement supérieur. […] Cette analyse montre l'importance d'un enseignement supérieur performant »[75].

Cette idée selon laquelle la production de savoirs, de sciences et de technologies joue un rôle majeur dans la croissance économique a cheminé et fait aujourd'hui consensus[76]. La connaissance est l'un des nouveaux leviers de la croissance[77] et l'enseignement supérieur et la recherche sont présentés comme devant être les nouvelles priorités des gouvernements. La première conséquence de cette conclusion a été une croissance des activités « immatérielles » de recherche et d'éducation, et de leur importance dans l'économie mondiale[78]. Les années 1990 ont été celles d'un processus de maturation de la notion d' « économie de la connaissance », qui se définit comme « un stade du capitalisme où se généraliserait

---

[75] AGHION Philippe, COHEN Elie, rapport Education et croissance pour le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, Paris, 2004

[76] Pour Renaud EPSTEIN, « un large consensus politique se dessine quant à la nécessité d'investir prioritairement dans la formation, la recherche et l'innovation » (« L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », Esprit, 2008/2 (Février), p. 136-149). C'est ce que montre également le colloque organisé en octobre 2015 par les think tank Terra Nova (proche du Parti Socialiste) et L'institut Montaigne (proche du parti Les Républicains), autour du thème « Quel enseignement supérieur pour la France en 2020 », qui faisait suite à des publications aux conclusions peu divergentes.

[77] AGHION **Philippe, CETTE Gilbert, COHEN Élie, PISANI-FERRY Jean, rapport Les leviers de la croissance française pour** le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française. Paris, 2007

un modèle productif particulier organisé autour des complémentarités organisationnelles et technologiques entre les NTIC, le capital humain des agents susceptibles d'utiliser ces technologies et une organisation réactive de la firme qui permettrait la pleine utilisation du potentiel de productivité des deux premiers éléments »[79]. Cette définition souligne notamment la place de l'apprentissage et des lieux de découverte des savoirs dans cette économie : universités et centres de recherche sont des acteurs indispensables qu'il s'agit de valoriser en leur donnant les moyens nécessaires pour former les chercheurs qui créeront de l'innovation.

Cette nouvelle insistance sur l'innovation dans les pays les plus avancés est notamment visible en Europe où a été repris le discours selon lequel il est nécessaire, à l'aube du XXIe siècle, de passer d'une économie industrielle à une économie où la connaissance occupe une place centrale dans la production de biens et services, et où elle est déterminante pour la compétitivité dans un contexte de globalisation. Cependant, il n'existait pas avant l'an 2000 de politique européenne en matière d'enseignement supérieur et de recherche (en raison notamment du principe de subsidiarité). Une réflexion commune sur l'importance du rôle des universités et de la recherche pour le retour de la croissance a toutefois été lancée, avec notamment l'interrogation sur le fait de construire une politique communautaire ou d'opter pour la coordination des politiques nationales afin d'en améliorer l'efficacité[80].

Ces dimensions se retrouvent en filigrane dans la déclaration de Bologne de juin 1999, formulation d'une vision commune de l'enseignement supérieur par 29 pays européens au travers d'un Espace Européen d'Enseignement Supérieur (EEES). Cet espace vise à promouvoir la reconnaissance internationale des diplômes, l'attractivité des systèmes d'enseignement supérieur européens, la

---

[78] AMABLE Bruno, ASKENAZY Philippe, « Introduction à l'économie de la connaissance », contribution au rapport UNESCO Construire des sociétés du savoir, 2005.
[79] Ibid.
[80] HERAUD Jean-Alain, « La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises », Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, vol. 17, issue 1, 2007

mobilité et l'employabilité par l'harmonisation des diplômes[81]. Par le processus de Bologne, les pays signataires se sont engagés à coordonner leurs politiques nationales d'enseignement supérieur. Cette harmonisation est une tentative pour créer un système européen d'enseignement efficace, ouvert et compétitif à l'international. Elle représente une première avancée significative vers une société européenne de la connaissance.

L'autre rendez-vous de l'Europe avec l'économie de la connaissance s'est tenu en mars 2000, date du sommet européen de Lisbonne qui acte la construction d'un Espace Européen de Recherche (EER). Cette étape marque une tentative de l'Union Européenne de prendre la main en matière de coordination des politiques nationales à l'aide de méthodes communautaires[82]. La stratégie adoptée, connue sous l'appellation de Stratégie de Lisbonne, repose sur la volonté de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Elle établit que les Etats membres doivent consacrer 3% de leur PIB pour financer la recherche et développement, facteur clé de la croissance et source d'innovations qui permettent une plus grande compétitivité. Elle met également au point la MOC, méthode de coopération intergouvernementale citée précédemment et destinée à faciliter la mise en œuvre des objectifs fixés[83]. Elle consiste à définir des lignes directrices pour l'Union Européenne avec des calendriers spécifiques de réalisation des objectifs, à établir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, à traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales, et à procéder à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs pour en tirer des enseignements opérationnels. La particularité de cette stratégie repose sur la quantification et la concurrence comparative qui passe par une « collaboration compétitive » entre Etats et utilise le Benchmarking comme outil[84]. Concrètement, Lisbonne donne un impératif de compétitivité et met en concurrence les Etats

---

[81] RAVINET Pauline, « Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998 », Education et sociétés, 2009/2, n°24, p. 29-44.
[82] HERAUD Jean-Alain, op. cit.
[83] BRUNO Isabelle, « La stratégie de Lisbonne : une révolution silencieuse », Savoir/agir, 2008/9, n°5, p. 143-152

membres dans le but de les stimuler. Les gouvernements doivent quantifier leurs performances nationales qui sont ensuite publiées pour organiser un classement. Cette technique de mise en chiffres débouche sur une mise en concurrence comparative, ce qui permet de faire émerger des zones d'excellence qui seront ensuite territoires privilégiés des investissements.

Influencée par ce paradigme[85], vision du monde postfordiste qui place la connaissance au cœur de l'économie et de la société, et les incitations de l'Union européenne, la France va progressivement modifier sa vision de l'enseignement supérieur et de la recherche vers davantage d'ancrage territorial, d'autonomie et de compétitivité.

2.2 La multiplication des universités comme outil d'aménagement du territoire.

Sans retracer en détail la longue histoire de l'enseignement supérieur et de la recherche en France depuis le Moyen Age, certaines transformations à partir de l'époque napoléonienne ont marqué durablement la construction du système scientifique et l'organisation des implantations universitaires et méritent d'être présentées. En effet, la carte territoriale actuelle, organisée autour de pôles associés à des agglomérations urbaines, est héritée d'un processus de concentration des institutions au sein de certaines villes amorcé dès 1808[86]. C'est à cette date que sont créés seize centres académiques dans lesquels sont implantées des facultés (proposant une formation en droit, médecine, lettres et sciences) : Paris, Lille, Nancy, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Besançon, Dijon, Clermont-Ferrand, Aix-en-Provence, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Poitiers, Caen, Rennes. Cette sélection s'est révélée décisive par la suite car aucun ne sera supprimé, et aucun autre centre ne sera créé jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale.

---

[84] Ibid.
[85] HALL Peter, Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France, Cambridge (Mass.), Polity Press, 1986.
[86] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, « La construction de la carte scientifique française et l'émergence de nouveaux sites », in GROSSETTI Michel, LOSEGO Philippe (dir), La *territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne et Portugal*, 2003, Paris, L'Harmattan.

La période d'après-guerre a en effet été marquée par une augmentation considérable des effectifs étudiants[87] et un double processus de démocratisation relative de l'enseignement supérieur et de diversification des offres de formation universitaire[88]. C'est l'ère de l' « université de masse » dont la mission première n'est plus de former les élites mais toute la jeunesse. Ces évolutions ont poussé le gouvernement à créer des universités dans de nouvelles villes qui n'appartenaient pas au club restreint des centres académiques napoléoniens. C'est ainsi le cas pour des villes importantes comme Nantes ou Nice, ou plus petites comme Pau. A la fin de la période, en 1970, le nombre de villes universitaires avait ainsi été multiplié par deux[89], venant densifier et complexifier la carte des implantations universitaires françaises. Les villes universitaires de l'époque napoléonienne ne sont pas affaiblies par ces évolutions qui viennent même les renforcer et leur permettre de conserver un certain prestige. Cette période est également celle d'une évolution des implantations des organismes de recherche, jusqu'alors principalement présents à Paris. La politique menée par l'Etat consiste d'une part, à renforcer leur présence dans les zones désertes et d'autre part, à doter de moyens supplémentaires ceux déjà existants en dehors de la capitale[90].

C'est logiques d'implantation sont en adéquation avec les politiques de keynésianisme spatial menées par l'Etat français dans la période d'après-guerre qui visent un aménagement équilibré du territoire. Les politiques nationales associent alors aménagement du territoire et enseignement supérieur et recherche. C'est en ce sens que certains auteurs affirment que la construction, la forme et les missions de l'université étaient alors le fruit de réformes top-down faisant de l'université un outil au service de fins politiques[91]. Toutefois, il semblerait que l'Etat perde un temps le contrôle sur la carte des implantations universitaires à partir des années

---

[87] Leur nombre a été multiplié par 4 entre 1945 et 1968.
[88] DUBET François, « Les étudiants », in DUBET François et al., Universités et villes, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 143-209.
[89] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.
[90] Voir AUST Jérôme, « Seuil critique, spécialisation, équilibre territorial. Le plan et la structuration de la carte scientifique française (1964-65) », in Les annales de la recherche urbaine, Territoires et universités, n°109, mars 2015, p. 6-17.
[91] VERGER Jacques (dir.), Histoire des universités en France, Toulouse, Privat, 1986.

1980 et sur leur densification à l'échelle nationale[92]. Ainsi, au milieu des années 1990, presque toutes les villes moyennes avaient obtenu l'implantation de formations universitaires délocalisées, voire le siège d'universités de plein exercice, et près de 200 sites urbains abritaient une formation universitaire (contre 40 en 1968) [93].

En mai 1990, Lionel JOSPIN, alors Ministre de l'Education nationale du gouvernement de Michel ROCARD, annonce le lancement du plan Université 2000 (U2000) qui marque le début de cinq années d'investissements importants de l'Etat sur les sites universitaires. Ce plan de modernisation répond à trois objectifs : 1) engager une politique nationale pour corriger les déséquilibres régionaux, définir des pôles universitaires dynamiques et compétitifs et poursuivre la décentralisation des centres de recherche ; 2) une politique régionale pour élaborer un réseau universitaire régional ; 3) et une politique d'aménagement des nouveaux sites[94]. Ce plan prévoit notamment la rénovation et l'agrandissement des sites universitaires, la création de nouvelles universités (comme l'Université de La Rochelle, créée en 1993) et l'ouverture d'antennes universitaires prolongeant ainsi un peu plus le réseau d'universités et leur rôle dans l'aménagement équilibré des territoires. Outre cette logique de keynésianisme spatial, deux raisons expliquent également que l'Etat poursuive ce mouvement de densification du réseau universitaire : tout d'abord, ce processus répond à une conception de l'Université comme service de proximité et une volonté de démocratisation de l'enseignement supérieur ; en second lieu, la croissance des effectifs a rendu obligatoire un décongestionnement des sites existants vers des sites proposant au moins un premier cycle universitaire.

Le maillage universitaire sur le territoire national dans les années 1990 s'est donc resserré, et c'est un véritable émiettement qui s'opère et se poursuit depuis

---

[92] Cette perte de contrôle étant principalement le résultat d'arrangements entre présidents d'universités et élus locaux, phénomène sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant.
[93] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.
[94] Ibid.

les années 1970 : en 2006, on dénombre ainsi 589 sites d'enseignement supérieur installés en province[95].

2.3 Vers une politique de sites d'excellence

Cette large couverture du territoire national et par conséquent l'éparpillement des lieux où est dispensé l'enseignement supérieur, associée à la division des universités dans les grandes villes, ont fait perdre de sa lisibilité au système universitaire français tant au niveau national qu'international. Or, la France, poussée comme les autres membres par l'Union européenne, est entrée dans une phase de « capitalisme cognitif » qui est venu influencer les politiques publiques nationales touchant au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont celles de la mise en œuvre progressive de nouvelles mesures découlant directement d'un discours autour du retard des universités françaises. Le gouvernement a alors essayé d'atténuer le décalage entre le modèle universitaire qui se développait au niveau européen et international et le modèle français hérité de plusieurs siècles de conception du rôle de cette institution en France. La priorité était de limiter l'impact et les conséquences des politiques menées depuis les années 1960 et de réorienter et réorganiser le système universitaire. La mise en place de nouvelles politiques de sites, avec une concentration de l'excellence dans quelques pôles à l'envergure européenne, a eu pour objectif de gagner en cohérence et compétitivité, notamment en rapprochant universités et territoires.

La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007[96] représente un tournant majeur dans l'histoire des universités françaises. Mise en œuvre sur trois ans, elle vise avant toute chose à leur conférer une plus large autonomie avec pour objectif premier une meilleure visibilité et

[95] Rapport « Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence » du Conseil Economique et Social, 2008.
[96] Loi n°2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des universités

lisibilité internationale des établissements français. Le principe de base de la loi est l'attribution aux universités de responsabilités nouvelles (passage aux Responsabilités et Compétences Elargies) telles que la gestion des ressources humaines et la gestion financière, entraînant une nécessaire adaptation de la gouvernance des établissements et de leur système d'information. Les universités gèrent désormais elles-mêmes leurs emplois et leur masse salariale de manière pluriannuelle.

Les Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES) sont un autre changement. Il s'agit d'un instrument de coopération entre établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche proposé par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006[97]. Elle le définit comme un moyen de « regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, afin de conduire ensemble des projets communs ». L'objectif d'une telle polarisation est clairement énoncé : « dans une logique de site, les PRES visent à renforcer l'efficacité, la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français »[98]. Si la constitution de ces pôles correspond à un besoin de mettre fin à l'émiettement du tissu universitaire et de la carte de recherche et si ces mesures visant à rendre plus lisibles les grands sites universitaires français semblent s'inscrire dans la continuité des pôles européens prévus par le plan « Université 2000 », les termes employés et les objectifs visés font directement écho aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne et à l'impératif de compétitivité du système universitaire français dans une économie de la connaissance mondialisée.

Les PRES sont l'instrument d'une politique de redéfinition et de régulation de la carte universitaire et de recherche, accompagné d'innovations en termes d'organisation et de structuration des sites, avec des variations selon la nature des territoires. Il s'agit d'une démarche top-down, pilotée par l'Etat, mais avec une mise en œuvre locale. Cette politique a été complétée par deux autres instruments,

---

[97] Loi n°2006-450 de programme pour la recherche
[98] Rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche, Mise en place des *pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, septembre 2007.

créés également par l'Etat : les programmes Opération Campus et Initiatives d'excellence.

L'Opération Campus est un programme lancé en février 2008 par le gouvernement. Cette opération nationale de rénovation immobilière et de réhabilitation des campus universitaires vient répondre à une situation présentée comme « urgente » et faisant entrave à la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat, à savoir : comment « faire émerger des pôles universitaires d'excellence » « attractifs » et compétitifs lorsque les campus français, « vitrines » du système d'enseignement supérieur et de recherche du pays, sont dans un état délabré ?[99] En 2008, selon les chiffres du gouvernement, près du tiers des locaux universitaires sont déclarés vétustes. Cette opération, avec un investissement de l'Etat de près de 5 milliards d'euros, a pour but de rénover et redynamiser dix campus français sélectionnés sur concours pour leur donner une dimension internationale. L'immobilier est pensé comme un facteur d'attractivité des universités pour les étudiants, les enseignants, et les chercheurs français et étrangers. L'Opération Campus peut être vue comme le moyen trouvé par l'Etat pour faire en sorte que les locaux universitaires soient en adéquation avec le rôle qu'il souhaite donner aux universités. Repenser simultanément l'organisation spatiale d'un campus et la réorganisation structurelle d'une université (les PRES) ne peut être que profitable pour lancer le mouvement réformateur. La sélection de « dix campus d'excellence » permet également d'affirmer la stratégie de site souhaitée par le gouvernement et l'autonomie des universités en les mettant en concurrence pour pouvoir bénéficier des investissements.

En 2010, le gouvernement a continué cette politique en lançant le programme des Investissements d'avenir pour « financer des investissements indispensables à la croissance et la compétitivité de la France de demain ». Avec 22 milliards d'euros (sur 35 milliards au total) alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche, l'Etat en a fait une priorité du programme pour « faire basculer la France dans la société de la connaissance ». L'action « Initiatives d'excellence » (IdEx), dotée de 7,7 milliards

[99] Ces éléments de langage sont directement issus de la présentation de l'Opération Campus publiée en février 2008 sur le site du Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

d'euros, vise à créer cinq à dix pôles pluridisciplinaires d'excellence, « des établissements capables de rivaliser avec les plus grandes universités mondiales ». Pour profiter de cette politique de site et de ces investissements, les PRES, à nouveau mis en concurrence, ont eu à présenter un projet IdEx structuré autour de projets scientifiques et en partenariat étroit avec leur environnement économique. Le rôle donné à ces IdEx par le gouvernement comprend plusieurs aspects dans un même but qui est la visibilité et l'attractivité des sites français. Ils doivent « assurer le rayonnement scientifique de la France à l'étranger et attirer les meilleurs enseignants, les meilleurs chercheurs et les meilleurs étudiants », « contribuer à élever le potentiel de croissance français en accélérant l'innovation et le transfert technologique vers les entreprises » et « jouer un rôle moteur dans la transformation et la modernisation du paysage éducatif et scientifique » avec des partenariats de plus en plus étroits entre universités, grandes écoles et organismes de recherche.

Ces différents éléments donnent à voir le cheminement qui, initié par l'Etat, a donné aux universités françaises leurs formes actuelles (étant entendu que tout n'est pas abouti, encore moins figé ou définitif). Face à des exigences en termes de compétitivité, le système d'enseignement supérieur et de recherche a été repensé et réformé pour le rendre plus efficace et concurrentiel dans la compétition mondiale. Progressivement, et via des appels à projets, l'Etat entend faire des universités des établissements plus autonomes, conscients des erreurs passées et prêts à rassembler leurs forces à l'échelle d'un territoire métropolitain pour s'assurer une visibilité et une compétitivité internationale.

2.4 Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des acteurs locaux.

La logique de site universitaire provoquait déjà des débats à la fin du XIXe siècle lorsque les gouvernements de la IIIe République voulaient sélectionner cinq ou six villes pour y installer des universités susceptibles de concurrencer leurs homologues allemandes[100]. Si un souci d'aménagement équilibré des territoires a

[100] KARADY Victor, « Les universités de la IIIe République »,in VERGER Jacques (dir), Histoire des universités françaises, Privat, Toulouse, 1984

longtemps suivi une logique inverse, il apparait qu'aujourd'hui il est considéré que, à l'instar du capitalisme, l'échelle locale fournit les moyens pour des universités plus performantes et une plus grande compétitivité universitaire, à la condition qu'elles soient regroupées et ancrées dans leur territoire pour développer des liens forts avec, en particulier, les acteurs économiques locaux. Ce n'est pas sans rappeler la thèse des « villes globales » de SASSEN[101] avec l'idée que, dans les activités scientifiques comme dans le monde économique, la mondialisation privilégie de grands centres reliés entre eux. Appliquée à l'enseignement supérieur et à la recherche, seuls les grands centres sont jugés capables de défendre la recherche française et d'être innovants. Les plus petits n'ont pas la masse critique suffisante et sont dévalorisés par l'idée d'une formation et d'une recherche de qualités inférieures. L'Etat préfère donc soutenir des « sites d'excellence » situés dans les métropoles en y regroupant des moyens et leur permettre de se « localiser », de s'ancrer dans un territoire performant[102].

Votée en juillet 2013, la loi ESR remplace les PRES par de nouvelles formes d'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche promues par l'Etat. Sur la base d'un projet partagé, les établissements se regroupent et confient à une structure la coordination de leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert. Ce regroupement peut prendre la forme d'une fusion, d'une communauté d'universités et établissements (COMUE – à laquelle les établissements transfèrent des compétences) ou d'une association à l'un des établissements. La combinaison de plusieurs formes est également possible : des établissements peuvent fusionner sur un territoire infrarégional et l'entité nouvelle fera alors partie d'une COMUE ou d'une association à une échelle plus large. Cette stratégie nationale permet de donner une nouvelle lisibilité à l'organisation de la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche française, de faire tomber les barrières entre établissements et de leur donner une dimension

---

[101] SASSEN Saskia, The Global City : New York, London, Tokyo, Princeton University Press, Princeton, 1991

[102] GROSSETTI Michel, LOSEGO Philippe, MILARD Béatrice, « La territorialisation comme contrepoint à l'internationalisation des activités scientifiques », in LERESCHE, LAREDO, WEBER (dir.), Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2009

territoriale affirmée et une nouvelle visibilité en créant des pôles de formation, de recherche et d'innovation. Cette nouveauté marque toutefois une certaine continuité dans l'opposition qui pouvait exister entre PRES métropolitain et PRES régional, à savoir que les fusions concernent davantage les sites métropolitains et les COMUEs l'échelle régionale. Elles peuvent poursuivre des objectifs différents en fonction des enjeux territoriaux auxquels elles sont confrontées et des relations qu'elles entretiennent avec leur territoire de référence.

Car en effet, depuis les années 1980, les universités se sont lancées dans une démarche de rapprochement des territoires qui les jouxtent[103]. Ce mouvement d'ancrage est visible sous deux aspects : l'intensification des relations avec les collectivités et des liens avec les acteurs économiques locaux. Ce phénomène n'est pas nouveau et il s'agit davantage d'un phénomène de ré-ancrage qu'une découverte complète des territoires et de leurs acteurs. Bien que de moindre intensité ou régularité, des liens de ce type ont existé dans l'histoire, en particulier sous la IIIe République, et le cas bordelais nous en offrira une illustration dans cette Partie. Cet ancrage s'est délité dans les années 1960 avec la mainmise croissante de l'Etat dans la gestion des politiques universitaires[104], à une période où prévalait la conviction idéologique et culturelle que l'Université était le lieu du savoir et de l'intelligence qui devaient être déconnectés des besoins de l'économie.

Ce renouveau de l'intérêt porté aux acteurs locaux a été motivé avant toute chose par l'autonomisation des universités. La tradition jacobine et républicaine française a fait de l'Etat le garant de l'égalité de traitement des citoyens. Au nom de cette égalité, il est réticent à octroyer une autonomie, aussi peu étendue soit-elle, car il est considéré qu'elle produit une différenciation de traitement et donc de l'inégalité. C'est aussi pourquoi l'Université a toujours été sous le contrôle de l'Etat. C'est au nom de cette crainte d'une rupture de l'égalité de traitement, la peur d'une Université à deux vitesses causée notamment par des ressources financières différentes, que l'autonomie et le regroupement des universités avaient

[103] AUST Jérôme, « Quand l'université s'ancre au territoire : collaborations académiques et territoriales à Lyon, 1958-2009 », Le Mouvement Social, avril 2010, n° 233
[104] Ibid.

régulièrement été pensés mais jamais concrétisés. Ce jacobinisme a été progressivement affaibli à partir des années 1980. En 1984, la loi Savary est fondée sur quatre idées directrices : la contractualisation, l'autonomie, la négociation et la différenciation territoriale. Il est demandé aux institutions concernées de faire un état des lieux, d'établir un projet, de dégager des objectifs et les modalités pour les atteindre afin de négocier ensuite les priorités et les moyens pour assurer l'action des universités[105]. Le processus de contractualisation, à l'instar de celui mené avec les collectivités territoriales, peut être perçu comme un moyen de conférer une part d'autonomie ou de liberté aux universités. De fait, le système universitaire préserve son unité sur le plan national tout en comportant des particularités dues au contexte socioéconomique des territoires dans lesquels elles sont implantées. La contractualisation s'applique aussi à la recherche et le ministère incite les universités à des relations contractuelles avec les entreprises locales.

La loi LRU encourage quant à elle vivement des relations renforcées entre les établissements et leur environnement économique dans le but de diversifier les ressources des universités et de générer de nouvelles sources de financement dans un contexte de mise en concurrence des universités. Pour ce faire, elles peuvent désormais se doter d'une fondation et la loi encourage le mécénat. Elle bénéficie aux partenaires des universités en renforçant l'enracinement des établissements dans leur environnement territorial et socio-économique. La loi LRU permet également une meilleure prise en compte des collectivités locales dans le quotidien des universités en autorisant la présence de représentants dans les instances de gouvernance. Une mesure équivalente est prise concernant les acteurs du monde économique et social. Il s'agit d'un moyen permettant d'inciter les entreprises à s'investir pleinement dans l'économie de la connaissance.

Le moteur de ces efforts est, si l'on opte pour une lecture schumpetérienne, que seule la compétition est gage d'efficacité. Elle justifie alors les regroupements et la recherche de la masse critique nécessaire pour supporter la concurrence des

[105] VASCONCELLOS Maria, *L'enseignement supérieur en France*, La Découverte, Paris, 2006

autres pôles français et européens. D'aucuns parlent de l'avènement de l' « université entrepreneuriale »[106], adaptée à un environnement devenu concurrentiel dans un contexte de massification et d'internationalisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. La métaphore entrepreneuriale introduit l'idée que les universités peuvent et doivent ressembler à des entreprises en adoptant certaines pratiques et modes d'organisation. Les principales caractéristiques de ce modèle organisationnel sont une capacité accrue à développer des ressources propres, l'introduction de modes de gouvernance impliquant davantage les parties prenantes, et une plus grande prise en compte de la demande sociale dans le développement de l'enseignement et de la recherche[107]. Ce concept laisse à penser que les universités doivent s'identifier à des entreprises, implantées sur un territoire et entretenant des relations avec les acteurs locaux publics et privés, pour être compétitives. Leur mission première de service public nous permet toutefois de relativiser en partie ces propos.

Il est vrai cependant qu'elles ont cherché à prendre place dans des réseaux à l'échelle du territoire sur lequel elles sont implantées. Leur autonomisation les a poussées à se tourner vers des entreprises et les pouvoirs locaux pour y chercher de nouveaux moyens de financement, de la recherche notamment. Se pose alors immanquablement la question des rapports des établissements d'enseignement supérieur avec les territoires.

La place des établissements en tant qu'acteurs locaux se perçoit également dans leur retour dans la ville, voire dans l'émergence d'une « université citoyenne »[108] qui se pense comme acteur à part entière du territoire qui l'entoure. De manière synthétique, DUBUC résume cette mutation en quatre étapes de

---

[106] CLARK Burton R., Creating Entrepreneurial Universities, Pergamon Press, Oxford, 1998. Voir aussi GJERDING Allan N. et al, « L'université entrepreneuriale : vingt pratiques distinctives », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2006/3 n°18, p. 95-124

[107] CHATELAIN-PONROY Stéphanie, MIGNOT-GERARD Stéphanie, MUSSELIN Christine, SPONEM Samuel, Rapport sur La gouvernance des universités françaises. Pouvoir, évaluation et identité, CSO, juillet 2012.

[108] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.

redéfinition du rôle de l'université[109]. Après l'Université *Tour d'Ivoire* assumant son rôle traditionnel de productrice et détentrice du savoir dans un isolement méprisant, après l'Université réactive qui s'ouvre et intensifie ses liens avec l'extérieur poussée par une obligation d'ajustement aux besoins de la société, après l'Université interactive qui, en plus de répondre aux besoins de la société, élargit son rôle « pour contribuer à la croissance, à la transformation de l'économie et de la société » en modernisant son fonctionnement et en créant des liens avec le monde socio-économique pour s'imposer peu à peu comme facteur de développement majeur, elle est aujourd'hui l'Université proactive du XXIe siècle. Le néologisme proactif est utilisé pour désigner un caractère entreprenant, la prise d'initiatives et la capacité d'anticipation. Ainsi, en plus d'être interactive, cette nouvelle Université « élabore directement des stratégies de développement ». Elle s'impose à la société et au monde économique comme un acteur doté d'une réflexion et d'une stratégie directrice, « un levier économique et un partenaire incontournable ».

Ce rôle peut être illustré notamment au travers de l'idée d'une action volontaire des universités sur la ville en tant qu'aménageur, promoteur ou acteur social comme le propose DANG VU[110]. En prenant notamment l'exemple des Etats-Unis, elle montre que les évolutions qui touchent les universités les ont amenées à agir comme des producteurs urbains et à participer volontairement à la production de la ville. Elle considère qu'une université adopte le rôle de producteur urbain lorsqu'elle agrandit ou aménage son campus pour créer de nouveaux locaux ou pour les adapter à de nouvelles pratiques, pour soigner son image (conditions d'accueil, attractivité, réputation, conception du campus comme critère d'excellence) et éventuellement pour se financer[111]. Ce constat est moins évident dans le cas français, mais elle distingue toutefois quelques formes d'intervention locale.

---

[109] DUBUC Alain, « L'université et la cité », in Rencontres Champlain-Montaigne (compte rendu de la première édition), Villes, régions et universités : les acteurs et leurs pratiques, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, Pessac, 2002, p. 228-230.

[110] DANG VU Hélène, « Les grandes universités face aux enjeux de la production urbaine », Espaces et sociétés, 2014/4 n° 159, p. 17-35

Selon sa typologie[112], les universités françaises adoptent déjà pour certaines d'entre-elles la posture de l'université-stratège métropolitain. En prenant l'exemple lyonnais, elle montre que l'université « se positionne comme un acteur de premier ordre du développement de l'agglomération, porte un projet de territoire, élabore éventuellement des schémas d'orientation ». DANG VU interroge également la figure de l'université-outreach (qui ouvre ses services au public et aide les communautés locales) qui selon elle ne s'applique pas pour l'instant à l'université française en raison d'une certaine méfiance vis-à-vis du jeu local et une crainte de perdre en indépendance. Elle note toutefois que les postures évoluent et que les universités reconnaissent de plus en plus un intérêt à s'engager auprès des populations résidentes et dans la vie des quartiers car cela « participe au maintien voire à l'amélioration des conditions d'accueil de la communauté universitaire et des étudiants, de son image et des relations apaisées entre universités et acteurs locaux ».

L'Opération Campus permet également d'interroger la catégorie des universités-constructeurs (qui construit ses propres bâtiments). Toutefois, à l'inverse de l'exemple américain, DANG VU présente l'université-producteur urbain à la française comme étant forcément partenariale[113] car ne pouvant mener des opérations immobilières que dans le cadre de contractualisations avec l'Etat et des partenaires territoriaux. Il apparaît cependant important de souligner qu'un mouvement de dévolution du patrimoine universitaire pourrait changer quelque peu la donne et venir interroger la forme de l'université-promoteur (qui fait de la promotion urbaine rentable) jusqu'alors impensable en France. En 2011, les universités Toulouse 1, Clermont 1 et Poitiers ont ainsi reçu la pleine propriété de leur parc immobilier et de leur foncier, et une nouvelle vague de dévolution est

---

[111] DANG VU Hélène, « Pourquoi les universités transforment-elles les villes ? », Les annales de la recherche urbaine, op. cit., p. 28-43.
[112] DANG VU Hélène, « Les grandes universités face aux enjeux de la production urbaine », op. cit.
[113] DANG VU Hélène, « Pourquoi les universités transforment-elles les villes ? », op. cit.

actuellement en cours d'étude[114] et concerne des universités comme l'Université de Bordeaux. Cette nouveauté ouvrirait aux universités la possibilité d'engager des opérations de promotion immobilière et renforcerait leur position d'acteur local. Cette position est d'ailleurs confirmée par le fait que les universités françaises sont aujourd'hui amenées à se doter de stratégies de développement sur le long terme, qui les obligent à se penser en tant qu'acteur à part entière sur différentes échelles territoriales.

Ce chapitre nous a permis de replacer notre travail dans un contexte qui est celui d'un renforcement des pouvoirs locaux et, plus largement, d'une nouvelle dimension stratégique accordée aux territoires. Ce mouvement de localisation des politiques et des activités a également eu un impact sur la politique de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Les établissements universitaires sont désormais dans une situation où ils peuvent se comporter en acteurs locaux de plus en plus autonomes sur leur territoire. L'Etat a d'ailleurs repensé ses relations avec les établissements et se comporte de plus en plus avec eux comme avec les pouvoirs locaux. Ce contexte est favorable au développement de relations entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche et collectivités territoriales. Le chapitre suivant nous permettra de prendre la mesure de ces relations, qui ne sont pas si récentes.

[114] Lancement par le gouvernement en mars 2016 d'une mission I.G.F./I.G.A.E.N.R. sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités. Lettre de mission consultable en ligne sur le site du MENESR.

Chapitre 2. Etablissements et collectivités, des partenaires locaux sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche

L'implication des pouvoirs locaux sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche est un fait ancien, qui se renforce sous l'influence d'une plus grande capacité politique et de volontés politiques portées par des élus locaux. Compte tenu du fait que la compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche est toujours du ressort de l'Etat, ce chapitre entend identifier les modalités et les motivations de ces interventions. Il permet également de porter notre attention sur les intercommunalités, qui ont progressivement pris le chemin d'une intervention dans ce domaine.

1. Une implication des pouvoirs locaux qui interroge sur le niveau de pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1.1 Une implication ancienne des pouvoirs locaux

Les pouvoirs publics locaux n'ont pas attendu qu'une capacité politique ou des compétences spécifiques leurs soient conférés par l'Etat pour interagir avec les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche présents sur leur territoire ou encore pour s'investir ouvertement dans le futur des institutions, en particulier universitaires[115]. L'exemple de la ville de Bordeaux au XIXe siècle nous permet d'illustrer cette idée[116].

La municipalité bordelaise a d'abord joué un rôle majeur dans la création et le développement des facultés. En effet, si la présence d'une université remonte à l'époque médiévale, la sélection de la ville de Bordeaux parmi les 16 premiers centres

[115] Rappelons que les premières universités n'étaient pas étatiques, mais d'origine religieuse et municipale.

académiques n'est pas allée de soi. Des quatre facultés présentes avant la Révolution française, la période du Premier Empire (1804-1815) ne conserva que les lettres et la théologie tandis que celle de la Restauration (1815-1830) les supprima. Il fallu attendre 1837 et la Monarchie de Juillet pour que cette situation évolue. Un débat existait alors au niveau de l'Etat entre, d'un côté, GUIZOT[117], favorable à une décentralisation universitaire et de grands centres régionaux et, de l'autre, SALVANDY[118], qui souhaitait maintenir le pouvoir parisien sur les institutions de province. En 1837, ce dernier occupait le poste de ministre de l'Instruction publique et proposa, suite aux demandes du conseil général de la Gironde, la création de deux facultés à Bordeaux sous réserve d'un soutien financier de la ville. En janvier 1838, le conseil municipal se déclara favorable à ce projet en soutenant que la ville aurait un intérêt dans cette double création et annonça qu'elle fournirait les locaux. Par la suite fut également voté, en mars 1838, une subvention complémentaire pour les cabinets de physique et d'histoire naturelle. Ce fut donc en grande partie grâce à la municipalité que la faculté des lettres et la faculté des sciences de Bordeaux furent instituées le 24 aout 1838.

La IIIe République, à partir de 1870, marqua un renforcement de l'intervention municipale. La première dépense concernait l'immobilier universitaire. En 1869 furent créées deux nouvelles facultés : la faculté de droit et celle de médecine. La municipalité décida alors de financer la construction de nouveaux bâtiments pour abriter les différents établissements. Ce principe fut voté (non sans opposition) par le conseil municipal en 1876 et les travaux, engagés en 1880, s'achevèrent en 1885. Il s'agit, selon CADILHON, LACHAISE et LEBIGRE, d'un « effort financier considérable et le chantier des facultés fut la plus grande entreprise bordelaise du 19e siècle ». Estimée à 5.5 millions de francs, la participation de la ville fut finalement abaissée à 3millions de francs grâce à une subvention du conseil général et à une participation de l'Etat à hauteur d'1 million de francs.

---

[116] Les éléments de cette illustration sont issus de l'ouvrage de CADILHON François, LACHAISE Bernard, LEBIGRE Jean-Michel, *Histoire d'une université bordelaise* : Michel de Montaigne, faculté des arts, faculté des lettres, 1441-1999, Presses universitaires de Bordeaux, Talence, 1999.
[117] François GUIZOT a été ministre de l'instruction publique sous la Monarchie de juillet entre octobre 1832 et février 1836 et de septembre 1836 à avril 1837.
[118] Narcisse-Achille de SALVANDY a été ministre de l'instruction publique sous la Monarchie de juillet entre avril 1837 et mars 1839 et de février 1845 à février 1848.

Outre la partie immobilière, la ville de Bordeaux s'est également intéressée au contenu des formations. Déjà en 1838, le maire avait proposé au gouvernement la création de trois chaires ès-lettres (cinq lui furent accordées). Sous la IIIe République, les lettres connurent une période faste avec, pour conséquence, un mouvement de spécialisation porté par l'ouverture de nouvelles chaires sur des époques historiques, sur des études régionales, sur des spécialités… En 1878, le conseil municipal imposa ainsi la création d'une « chaire pour l'enseignement de la langue du Sud Ouest de la France ». En 1886, alors qu'une loi votée l'année précédente permettait aux villes, aux sociétés savantes et aux entreprises de financer des laboratoires et des enseignements nouveaux[119], les conseillers municipaux bordelais offrirent 4 000 francs pour un cours d'histoire de Bordeaux et du Sud Ouest. Concernant le soutien à la recherche, ce phénomène de spécialisation a donné naissance à de véritables activités de recherche scientifique bordelaises dont les résultats furent regroupés et présentés à partir de 1879 dans une revue[120] portée par les enseignants. Le conseil municipal y apporta son soutien via une souscription à hauteur de 40 exemplaires.

La municipalité est allée un peu plus loin encore lorsqu'en 1875 le conseil municipal vota une série de propositions au gouvernement, à savoir le regroupement des facultés en une Université complète, l'obligation d'obtention de la licence pour pouvoir exercer certaines fonctions publiques et la constitution d'aides financières pour les étudiants d'origine modeste. Cette dernière proposition[121] fut d'ailleurs suivie d'une prise de décision avec la mise en place d'un fond de 4 800 francs afin de financer trois bourses pour les étudiants en sciences et une bourse pour un étudiant en lettres. Cet épisode montre une véritable volonté de la municipalité de s'engager de manières différentes sur ces questions en développant une réflexion et un discours sur les besoins du territoire et de la population et sur la fonction de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein de la société. Ces différentes mesures votées tout au long du siècle montrent à la fois un véritable attachement pour les établissements et un dialogue régulier avec l'Etat sur ces questions.

---

[119] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.
[120] Annales de la Faculté des Lettres de Bordeaux
[121] Qui fait suite à une suggestion similaire du ministre de l'Instruction publique de novembre 1875 afin d'augmenter le nombre d'inscrits dans les facultés.

La loi du 10 juillet 1896 a conclu le XIXe siècle en créant une université dans chaque académie. Elle introduit notamment un nouvel organe de gouvernance, le conseil de l'université, dans lequel siègent des membres élus (parmi lesquels figurait, à Bordeaux, le maire de la ville jusqu'aux années 1960), ainsi que de nouvelles dispositions budgétaires qui encouragent la diversification des financements de l'université. Leurs effets se firent sentir sensiblement puisqu'au tournant du siècle, les deux tiers des budgets universitaires étaient couverts par l'Etat et le tiers restant par des financements extérieurs provenant en partie des collectivités territoriales[122].

Près d'un siècle plus tard, le mouvement se poursuit bien que l'enseignement supérieur et la recherche ne figurent pas parmi les compétences transférées aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation[123]. Les années 1980 sont celles d'une forte densification de la carte universitaire française, comme évoqué dans le chapitre précédent, et les villes ont joué un rôle majeur dans ce phénomène. Les collectivités débordent alors de leurs compétences[124] pour obtenir une implantation universitaire dans des villes qui n'en avaient pas. Ce phénomène concerne donc principalement les villes de taille moyenne et, le plus souvent, ces ouvertures de formations se font dans des chefs-lieux de département. Ce processus de délocalisation universitaire s'opère selon un scénario identifié par FILATRE et GROSSETTI : des élus locaux (maires ou présidents de conseils généraux) sollicitent les responsables de l'université dite « mère » implantée dans la métropole régionale afin qu'ils délocalisent une ou plusieurs de leurs formations (en général des premiers cycles généraux ou technologiques) dans certaines villes. Le cumul de mandats national et local facilite cette stratégie de localisation d'activités universitaires, puisqu'il offre un accès direct aux centres décisionnels pour y défendre un projet local. Les pouvoirs locaux ont donc été des acteurs forts de la densification de la carte universitaire dans les années 1980 en

---

[122] MUSSELIN Christine, La longue marche des universités françaises, 2001, Presses universitaires de France, Paris

[123] Le fait qu'il n'y ait pas eu de transfert de compétence implique donc qu'il n'y a pas eu de transfert de charges et, par conséquent, que l'ensemble des investissements réalisés par les collectivités proviennent de leur propre budget. Toutefois, la décentralisation leur a donné des marges financières plus importantes.

[124] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.

finançant l'ouverture de nouvelles formations, et ce parfois même sans avoir obtenu d'accord du Ministère[125].

Dans ce contexte, le lancement du programme U2000 du début des années 1990 s'est appuyé sur cette forte implication des collectivités. Régions, départements et villes ont été associés à la définition de la carte universitaire et sollicités pour participer financièrement à sa mise en œuvre. Dans le montage initial, la participation de l'Etat s'élevait à 16,2 milliards de francs et les collectivités apporteraient 6,8 milliards de francs. Or, en réalité, la part des financements des pouvoirs locaux a été bien supérieure puisque leur apport a été du même ordre que celui de l'Etat voire même supérieur dans certaines académies de province[126]. Parmi les contreparties, les collectivités pouvaient obtenir la maitrise d'ouvrage des nouvelles constructions et récupérer la TVA[127].

Ce plan U2000 marque le début des grandes contractualisations entre l'Etat et les collectivités territoriales sur des projets liés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le plan U3M (pour Université du Troisième Millénaire) associe également l'Etat et les collectivités pour poursuivre, au début des années 2000, le mouvement engagé dans la décennie précédente[128]. Les objectifs de ce plan sont d'assurer une organisation plus cohérente de l'enseignement supérieur, de mieux coordonner et répartir les activités de recherche, de faire participer l'enseignement supérieur et la recherche au développement économique (grâce notamment au transfert de technologie), d'améliorer les conditions de travail des étudiants et personnels, d'intégrer les nouvelles technologies éducatives et d'adapter l'enseignement supérieur à de nouveaux publics (formation continue, reprise d'études), le tout en privilégiant la rénovation de l'existant et l'amélioration de la vie étudiante à la construction de nouveaux bâtiments[129].

---

[125] MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir), Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.
[126] FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, op. cit.
[127] MUSSELIN Christine, *La longue marche…*, op. cit.
[128] Le financement du plan se monte à 42,5 milliards de francs, dont 18,2 milliards de francs de l'Etat.
[129] Projet de loi de finances pour 2001

Ces deux plans furent financés dans le cadre des 3e (1994-1999) et 4e (2000-2006) générations de Contrats de plan Etat-Région. Les CPER précédents concernaient très peu l'enseignement supérieur et la recherche et il semblerait qu'y inclure U2000 et U3M ait amorcé un changement. L'implication financière des collectivités sur ces questions est allée croissante et pour le CPER 2000-2006 de la région Aquitaine, les dotations sont ainsi passées à un rapport 37% Etat - 37% Région - 26% autres collectivités[130]. De manière générale, en 2005, le poste « Enseignement supérieur et recherche » est identifié comme étant le deuxième poste des CPER, après les routes, représentant 16% du total des investissements[131]

Pour finir, la première vague de sélections en 2008-2009 dans le cadre de l'appel à projet Opération Campus a donné lieu à de nouvelles contractualisations entre l'Etat et des partenaires locaux[132].

1.2 Discours et justifications de l'intérêt des élus locaux

Ces investissements croissants des pouvoirs locaux, et notamment des villes, en matière d'enseignement supérieur et de recherche répondent à une série d'arguments mobilisés par les élus locaux qui témoignent de l'intérêt croissant porté aux institutions universitaires et de la mise en place d'une logique discursive qui dépasse les clivages partisans et qui perdure encore aujourd'hui.

Plusieurs arguments ont ainsi été identifiés par des chercheurs comme FILATRE[133] qui les classe en trois catégories. La première correspond à des arguments d'ordre politique et social et qui s'appliquent particulièrement aux villes moyennes souhaitant voir d'implanter un établissement du supérieur sur leur commune. En effet, la présence de premiers cycles universitaires permet aux jeunes issus de familles

---

[130] DUCASSOU Dominique, entretien par CALLENGE Bernard, « Collectivités locales et universités », Bulletin des bibliothèques de France, t. 46, n°3, 2001.
[131] Sénat, Rapport d'information n°36 (2005-2006), « Les subventions d'équipement à la recherche universitaire », ADNOT Philippe, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 octobre 2005.
[132] Nous reviendrons plus en détails sur ces partenariats dans la Partie 2
[133] FILATRE Daniel, « Développement des universités et aménagement des territoires universitaires », in DUBET et al., Universités et Villes, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 13-82.

modestes de ne pas renoncer à des études supérieures en raison du cout qu'ils devraient assumer en déménageant et en vivant dans la métropole régionale. L'argument avancé est celui de l'égalité des chances sur le territoire pour toute catégorie sociale et une volonté de démocratiser l'accès aux études qui peuvent leur offrir une chance de promotion sociale.

Le deuxième groupe concerne les arguments de type démographiques et culturels. En effet, la présence d'une université a un impact démographique en attirant de nouvelles populations mais aussi en gardant celles qui étaient susceptibles de partir, en particulier dans le cas des villes moyennes. Cela permet d'éviter le départ des populations jeunes dont la concentration et les pratiques permettent de dynamiser le territoire et de moderniser son image (par une vie culturelle qui répond aux pratiques étudiantes ou encore des opérations d'aménagement urbain liées à la présence de l'université).

Le troisième type d'argument est d'ordre économique. Une première dimension concerne l'impact de la présence d'une université sur la consommation et la vie économique locales. Se constitue en effet un « marché local étudiant » lorsque cette population spécifique consomme. Leur venue et leur concentration créent de nouveaux besoins en matière de logement, de vie culturelle et sociale… d'autant plus que ce groupe social identifié comme « étudiant » est renouvelé tous les ans par l'arrivée de nouveaux bacheliers. Répondre à ces besoins, sans parler de ceux des enseignants et personnels qui travaillent au sein de l'université, développe et dynamise le marché local. Une seconde dimension concerne l'attractivité auprès des entreprises. Une université offre une main d'œuvre qualifié et des possibilités de formation continue qui peuvent intéresser les entreprises (notamment dans le cas de filières professionnelles de pointe) et la présence de laboratoires de recherche (qui concerne moins les villes où sont implantées des antennes universitaires) est un atout pour une entreprise qui cherche à s'implanter dans un contexte où l'économie de la connaissance fait la part belle à l'innovation et aux transferts de technologie. L'université vient, de fait, créer un climat favorable pour les entreprises et l'emploi.

La présence d'une université présente donc un fort intérêt, et notamment pour les villes moyennes, car elle offre de nouvelles voies de développement local et l'ensemble

des arguments précités sont présentés comme autant de facteurs de dynamisme et de compétitivité positifs pour le territoire. Cette vision d'atout local doit être toutefois nuancée. SAUVAGE considère en effet qu'il s'agit avant tout d'un « talisman du développement »[134] qui consiste selon lui en une opinion implantée dans l'imaginaire collectif (des élus locaux) selon laquelle l'université est « gage de la promotion et du rayonnement de la cité et d'un développement local assuré ». Cette sorte de trophéisation de l'université doit être nuancée en rappelant que « l'apport d'une université pour une commune ou un bassin de population ne doit pas être apprécié indépendamment des conditions générales de la région » et que ces externalités positives sont davantage observées en présence d'établissements spécialisés (type écoles ou instituts et non premiers cycles généraux) et d'établissements associant enseignement et recherche[135].

La question de la présence de la recherche est particulièrement importante. Mathieu HAZOUARD, alors conseiller régional délégué à la Recherche et aux pôles de compétitivité à la Région Aquitaine, adoptait lui aussi ce discours lors d'un entretien en 2012 faisant de la recherche un « atout pour le rayonnement et l'attractivité des territoires aquitains » dans l'esprit développé par le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) en octobre 2010 dans le rapport Attractivité de *l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement de l'Aquitaine*. Il y est dit que l'université est « facteur de développement grâce à l'image et la lisibilité apportée » et que « l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche est un levier important pour l'image de la région, sur le plan du dynamisme, de la jeunesse de sa population étudiante, de la compétence de la population active et sur le niveau moyen des rémunérations »[136]. Ce rapport apporte cependant une nuance, qui n'est pas sans rappeler les propos de SAUVAGE, en précisant que l'université « participe à cette attractivité globale qui s'appuie sur les autres facteurs économiques, sociaux et environnementaux ».

---

[134] SAUVAGE André, « Villes inquiètes en quête d'université », in DUBET et al., Universités et Villes, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 211-294.
[135] Ibid.
[136] Conseil économique, social et environnemental régional d'Aquitaine, Attractivité de *l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement de l'Aquitaine*, rapport présenté par M. Antoine CUERQ au nom de la Commission « Développement économique et programmations », séance plénière du 20 octobre 2010.

Les éléments du discours des élus locaux présentés plus haut est-il également celui des élus des grandes villes universitaires ? Lors de nos entretiens avec un élu et un membre de l'administration de la ville de Bordeaux en 2012[137], les établissements d'enseignement supérieur et de recherche bordelais étaient perçus d'une manière assez similaire dans l'idée d'un atout fort pour le développement économique, la visibilité et l'attractivité du territoire. L'Université était ainsi considérée comme une « vitrine de la ville qui, lorsqu'elle est performante, attire les entreprises et est un moteur économique pour le territoire ». Elle est perçue comme un « facteur de développement économique et d'attractivité de la ville », propos qui s'appuyaient alors sur le résultat d'enquêtes menées auprès de chefs d'entreprises qui montraient que, lorsqu'ils souhaitent s'installer quelque part, ils se renseignent sur l'université présente sur le territoire, à la fois pour connaître ses performances en recherche et développement (et donc le potentiel d'innovation et de développement pour l'entreprise) mais aussi afin d'évaluer les atouts du territoire pour leur vie quotidienne. Et notamment le fait que leurs enfants et de ceux de leurs salariés pourront faire leurs études dans une « bonne » ou « grande » université proche du lieu de résidence. Cette idée de vitrine est d'ailleurs reprise dans des campagnes de marketing territorial, la plus connue étant encore aujourd'hui « Montpellier la Surdouée, berceau du futur » lancée par George FRECHE en 1985 et qui vante les mérites de la ville : « jeune, belle, elle a tout pour elle : universités, recherche, cadre de vie, vie culturelle… […] Chefs d'entreprises, la petite surdouée vous tend les bras, venez grandir et réussir avec elle »[138].

Les intercommunalités ont également développé un discours sur les avantages liés à la présence d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche pour leur territoire, qui va de paire avec une volonté de montée en puissance sur ce domaine d'intervention[139]. AUST a montré que, dès la fin des

[137] Josy REIFFERS, adjoint au maire en charge de l'emploi, du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur, et Lucia ROBERT, qui occupait le poste de chargée de mission « Enseignement Supérieur, Recherche et Transfert de Technologie ».
[138] Campagne d'affichage de Montpellier Languedoc Roussillon Technopole
[139] Cette montée en puissance sera discutée et illustrée dans la deuxième partie de ce chapitre.

années 1980, la communauté urbaine de Lyon a ainsi cherché à replacer les questions universitaires à l'échelle de son territoire dans la perspective de son nouveau schéma directeur. Afin de faire de l'agglomération une métropole européenne à l'horizon 2010, elle devait notamment disposer « d'une université performante » et d' « institutions d'enseignement supérieur à la mesure de son ambition » pour « rivaliser avec les grandes villes européenne »[140]. La focale est ici clairement orientée vers l'Europe et la compétition entre territoires. Plus récemment, la communauté urbaine de Bordeaux a repris ces éléments d'argumentaire dans son projet métropolitain développé en 2010-2011. Le document présente l'université comme un atout pour le rayonnement de la métropole en tant que « facteur d'attractivité et de développement économique », « outil de compétitivité » et « outil d'ouverture sur le monde et d'échanges »[141]. Jean-Paul BRET, vice-président de la Métropole de Lyon en charge des universités et maire de Villeurbanne, a résumé cette vision en introduction d'un numéro spécial de la lettre Universités & Territoires sur les métropoles : les territoires « les plus compétitifs sont ceux qui ont réussi à développer une université visible et attractive au niveau international, fortement connectée au milieu économique et intégrée à la ville » [142]. Raisonne ici l'idée qu'il ne peut y avoir de grande métropole sans grande université[143] (phrase devenue presque banale tant elle est répétée) et ces éléments liés à l'ancrage territorial et à la compétitivité font directement écho aux idées du paradigme post-fordiste et des logiques européennes qui animent les récents appels à projets nationaux.

Face à cet intérêt des métropoles pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que l'émergence d'une valorisation de la masse critique existant sur ces territoires, le discours des villes moyennes s'est teinté

---

[140] AUST Jérôme, « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), Action *publique et changements d'échelle* : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 283-294.

[141] Communauté urbaine de Bordeaux, Projet métropolitain « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », novembre 2011, p. 13-14, titre 2.3 « Un esprit Campus pour une métropole apprenante ».

[142] Universités & Territoires, n°105, juin 2015

[143] GAMBERT Philippe, « Pas de grande métropole sans grande université », Ouest France, publié le 19 juin 2014

d'un argumentaire de lutte contre la perte d'antennes face aux phénomènes de métropolisation et de concentration sur certains sites en France. Ce sujet fait également l'objet de prises de positions chez des chercheurs[144]. En témoigne notamment le colloque « Les ancrages territoriaux et la territorialisation de l'Université : quels enjeux pour demain ? »[145], organisé en juin 2015 en Ardèche au sein du CERMOSEM, antenne de l'Université Joseph Fourier de Grenoble. Les débats qui y ont eu lieu ont porté une vive critique de la métropolisation qui tend à priver les territoires infrarégionaux de thématiques et d'opportunités de développement.

Le discours sur les externalités positives liées à la présence d'une université est également à nuancer à mesure que le renforcement de la présence des établissements dans les grandes villes, lié notamment à la politique de site du gouvernement, y concentre de plus en plus d'étudiants. Cette concentration va en effet de paire avec des externalités négatives dont elles doivent tenir compte et qui peuvent s'appliquer aux villes de taille moyenne. C'est ainsi que, sans en faire une liste détaillée, les pratiques des étudiants peuvent aussi causer des nuisances (les plus courantes étant les nuisances sonores), leur présence pouvant engendrer une augmentation des loyers et une pression sur le parc locatif (avec parfois une saturation du parc social), et poser des questions de logistique importantes en matière de transports en commun et de stationnement. Un éclairage international sur ce point est assez révélateur : l'étude des relations entre villes et universités aux Etats-Unis a pris une connotation toute particulière. En effet, les town and gown relations[146] sont plutôt abordées sous l'angle de la cohabitation entre les deux communautés, c'est-à-dire au travers de l'identification de moyens à disposition des gouvernements locaux et de « bonnes pratiques » permettant de gérer ou éviter les conflits afin que la dynamique de développement du territoire et de l'université puisse se lancer[147].

---

[144] Voir notamment LEVY Rachel, SOLDANO Catherine, CUNTIGH Philippe (dir), *L'université et ses territoires*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2015.
[145] Un compte rendu de ce colloque est disponible dans la lettre Universités & Territoires n°107
[146] « town » signifie « ville » en français et « gown » correspond à la robe que portent les étudiants lors de leur remise de diplôme, symbole de l'université.
[147] Sur ce sujet, voir le site de l'International Town & Gown Association (www.itga.org). Nous avons également réalisé un travail de recherche dans le cadre d'un master d'Histoire

1.3 Vers une territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche ?

Compte tenu de l'intervention ancienne des collectivités territoriales, du discours engagé des élus locaux et des politiques de site menées par l'Etat, peut-on parler de « territorialisation » des politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche ? Cette question fait aujourd'hui débat.

Que faut-il entendre par « territorialisation » d'une politique publique ? Il s'agit avant toute chose du passage d'une politique nationale appliquée de manière uniforme, verticale et sectorisée sur l'ensemble du territoire national à une politique territoriale adaptée à chaque territoire, plus flexible car ajustée en fonction des enjeux locaux, des contraintes et des opportunités du territoire. Cette territorialisation fait part d'un changement d'univers de référence, d'échelle territoriale dans laquelle sont inscrits et traités les problèmes publics[148]. Pour DURAN, il faut « comprendre la territorialisation comme un effort de spatialisation synonyme de contextualisation » et ce terme renvoie à une « nécessité d'une gestion différentialiste qui s'éloigne des solutions standard et des procédures uniformes ».

Ce terme de territorialisation a été largement repris dans le débat public suite à la promulgation de la loi ESR de 2013. Elle stipule notamment que l'ensemble des collectivités territoriales disposant d'un site universitaire sur leur territoire devront être associées au contrat pluriannuel d'établissement signé entre la tutelle ministérielle et la structure organisant la coordination territoriale des établissements. Ce contrat devra par ailleurs prendre en compte les schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que ceux des communes. De manière générale, les différentes mesures mises en œuvre afin de préférer au cadre national une échelle régionale et de renforcer le pouvoir de l'exécutif régional ont suscité bon nombre d'inquiétudes chez les universitaires. En témoignent les nombreux communiqués syndicaux dénonçant cette

---

contemporaine (2009-2011) sur les relations entre l'université et la ville de Berkeley en Californie (entre 1945 et 1980) qui illustre ce propos.

[148] DURAN Patrice, « Territorialisation », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), op. cit., p. 475-482.

« territorialisation » en 2013, comme celui de la CGT FERC Sup[149] du 25 juin dénonçant « le choix du Sénat de renforcer le localisme et le poids des régions ».

Pour FILATRE, les collectivités territoriales se sont progressivement saisies de ces questions, de manière volontariste et non à la suite d'une politique de l'Etat allant dans ce sens. MUSSELIN est davantage nuancée sur cette affirmation de la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche et invite à ne pas conclure trop vite à un affaiblissement de l'Etat par les territoires[150]. Ainsi, lorsqu'elle s'interroge sur la « mise en cause du financement tout Etat »[151], elle rappelle que, si la diversification des financements opérée depuis les années 1980 est indéniable et illustre un changement vers un investissement croissant des collectivités territoriales et une multiplication des acteurs intervenant dans ce secteur, ces montants ne concernent qu'une partie du budget des universités. La part la plus importante de ce budget (les dépenses liées au fonctionnement et aux salaires) est toujours à la charge de l'Etat. S'il a « abandonné [son] monopole de la relation aux établissements »[152], il n'en a pas pour autant perdu sa capacité d'arbitrage et les récents appels à projets nationaux ont davantage montré un repositionnement lui permettant de garder le dernier mot sur les différents projets locaux. L'Etat reste aujourd'hui un acteur majeur et incontournable pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi que pour les collectivités.

CRESPY et AUST font partie des chercheurs qui rejoignent MUSSELIN sur cette position. Pour AUST, si la place de l'Etat est discutée face à l'investissement des niveaux infranationaux, cela ne signifie en aucun cas que l'Etat se retire de la conduite des politiques publiques d'enseignement supérieur et de recherche[153]. Nous assistons plutôt à une « intrication croissante des niveaux de gouvernement ». CRESPY illustre

---

[149] FERC pour Fédération de l'Education, de la Recherche et de la Culture. Communiqué consultable en ligne [URL : www.ferc-sup.cgt.fr/site/spip.php?article2411]. Une liste des tribunes, motions et communiqués syndicaux est disponible à l'adresse : www.sauvonsluniversite.com/spip.php?article5900

[150] MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », op. cit.

[151] MUSSELIN Christine, *La longue marche…*, op. cit.

[152] MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », op. cit.

[153] AUST Jérôme, « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », op. cit.

ces propos au travers de l'exemple des politiques de recherche[154]. Cette étude lui permet de montrer une redéfinition des modalités d'intervention de l'Etat qui, au moyen de contractualisations (les CPER) et sans recourir à un transfert de compétence, parvient à construire un partage de cette compétence avec les collectivités régionales et faire du cadre régional l'espace de création de l'action publique. Des instruments comme les appels à projet permettent à l'Etat de conserver un rôle central dans le pilotage des politiques de recherche construites localement, dans leur financement, « d'impulsion de dispositifs et de promotion de modèles ».

Nous avons donc tous les ingrédients d'un Etat qui « anime » et qui « gouverne à distance » un secteur qu'il n'a pas transféré aux pouvoirs locaux. Une sorte de combinaison de logiques d'action publique qui participent avant toute chose à un partage des coûts d'investissement dans un contexte budgétaire tendu. Un changement qui semble se faire aux dépens des collectivités territoriales ne peut-il pas forcément donner lieu à des revendications nouvelles ? D'autant plus que, comme le précise CRESPY, le « processus de construction comme acteur suppose la définition d'une politique et implique la définition d'une stratégie, d'une instrumentation et d'une capacité de régulation » ce qui laisse à penser que, dans leur affirmation comme acteurs, les pouvoirs locaux vont chercher à préciser et affirmer leur rôle.

1.4 Un statut de co-financeurs qui ne convient plus aux pouvoirs locaux

Alors que l'intervention des collectivités en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche est un fait ancien conforté par une capacité politique renforcée et que le discours de leurs élus affiche clairement leur intérêt pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, le rôle qu'elles jouent aux côtés de l'Etat est questionné alors que de nouvelles revendications émergent.

[154] CRESPY Cécile, « Quand la politique de recherche change d'échelle », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), op. cit., p. 271-282.

Nous l'avons vu, l'Etat s'est progressivement transformé depuis les années 1970 et a adapté ses instruments aux nouvelles réalités et formes d'organisation politique. Les contractualisations lancées à partir des années 1980 sur des programmes liés à l'enseignement supérieur et la recherche en sont une illustration, à cela près que ce secteur n'a pas fait l'objet de transfert de compétences, et donc de charges, lors des actes de décentralisation. L'Etat a donc profité de la nouvelle capacité politique des collectivités et de l'intérêt croissant de leurs élus pour les associer au financement de sa politique. Les collectivités ont alors répondu présentes comme co-financeurs des différents projets mis en œuvre sur leur territoire. Cette pratique pose une question : l'Etat peut-il longtemps demander aux collectivités de participer au financement des universités et à insister sur l'importance du contexte territorial sans les associer plus en amont à sa politique ? Les discussions engagées avec les collectivités sur la stratégie d'implantation universitaire dans le cadre d'U2000 ont ouvert la voix au débat.

Des voix s'élèvent en effet, tant du côté des pouvoirs locaux que des universitaires, pour dénoncer le fait que trop longtemps l'Etat a demandé aux collectivités de participer au financement des universités tout en les écartant des choix politiques et stratégiques. La logique de justification mobilise le concept de subsidiarité et l'idée qu'il existe un lien entre proximité des acteurs et efficacité de l'action publique : les acteurs territoriaux, au plus près des enjeux du territoire, sont davantage en mesure d'orienter le développement des établissements. DUBET, figure de la sociologie bordelaise, a ainsi développé ce point de vue dans un numéro d'Acteurs publics[155]. Il considère que les collectivités locales devraient avoir une véritable capacité d'intervention, voire même avoir un impact sur le contenu des formations, et ne pas seulement s'associer à l'Etat lorsqu'il les sollicite sur du financement d'équipement et de leur entretien. Ce qui l'amène à repenser l'organisation du pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche : « l'Etat doit garder une capacité de pilotage central, de régulation et assurer la péréquation. Aujourd'hui, l'Etat est lourd, pesant et quand on descend sur le terrain, l'Etat ne parvient plus à contrôler. […] Il faut

[155] DUBET François, « Il faut rapprocher la décision des acteurs de terrain », Acteurs publics, n°84, mai 2012, p. 39-40.

rapprocher la décision des acteurs de terrain, mais l'Etat doit garder des agences centrales, des systèmes d'inspection afin d'assurer le contrôle et l'évaluation ». Pour DUBET, le jacobinisme n'est pas le seul garant de l'égalité territoriale, qui peut être également produite par une décentralisation du système éducatif.

Un discours semblable peut-être entendu de la part des régions françaises. En 2013, alors qu'il était président de la Région Basse-Normandie et qu'il présidait la commission en charge de l'enseignement supérieur à l'Association des régions de France (ARF), Laurent BEAUVAIS exposait clairement sa vision du rôle que devaient jouer les Région sur ce secteur et de leur lien avec l'Etat : « [le gouvernement de François FILLON (2007-2012)] nous ignorait totalement. Nous n'étions bons qu'à payer des projets où nous n'avions aucunement notre mot à dire. Et si nous ne co-financions pas, l'Etat prévenait qu'il ne financerait pas. Il s'agissait d'une politique par à coups, avec des initiatives successives (Campus, Investissements d'Avenir), et nous perdions toute cohérence et toute visibilité. […] Nous voulons être de véritables partenaires, en participant aux orientations prises. Nous ne voulons plus être des sous-traitants »[156]. Cette prise de position intervient peu de temps après la présentation des grandes lignes du projet de loi ESR de Geneviève FIORASO à l'ARF, loi qui fut votée dans la même année et qui accorde une place particulière aux Régions dans la gouvernance de l'enseignement supérieur et de la recherche[157]

La reconnaissance de l'échelle régionale avait d'ailleurs déjà fait l'objet de réflexions. Le rapport de la commission Mauroy pour l'avenir de la décentralisation, remis au gouvernement en octobre 2000, comporte un important volet sur l'enseignement supérieur qui questionne une possible nouvelle répartition des missions entre l'Etat et les Régions. Ce rapport reconnait avant toute chose l'implication des collectivités et rappelle que les régions consacrent, depuis le début des années 90, des

---

[156] STROMBONI Camille, entretien avec Laurent BEAUVAIS, « Les Régions veulent être des partenaires de l'enseignement supérieur, pas des sous-traitants », EducPros.fr, publié le 11 février 2013. [URL :http://www.letudiant.fr/educpros/entretiens/laurent-beauvais-regions-de-france-sur-l-enseignement-superieur-et-la-recherche-nous-voulons-etre-des-partenaires-plus-des-sous-traitants.html]

[157] Nous reviendrons sur ce point dans la partie 3.

montants importants à la construction, l'entretien et la maintenance de l'immobilier universitaire[158]. Dans un contexte où les collectivités gèrent et entretiennent les bâtiments, la proposition n° 22 consiste à mettre à disposition des collectivités (et donc à les placer sous leur autorité) les personnels affectés aux tâches d'entretien et de maintenance. La proposition suivante va plus loin, vers « un transfert de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur aux régions dans le respect d'un schéma national des équipements et formations ». Elle est appuyée par l'idée que cette décentralisation permettrait de répondre à un besoin d'ouverture des universités sur leur environnement et que les régions, en les prenant en charge, pourraient ainsi contribuer à leur modernisation et à leur essor. Cette vision n'est toutefois pas révolutionnaire puisque l'État conserverait la maîtrise de l'implantation des universités, du contenu des enseignements, de la responsabilité des personnels enseignants, des programmes et des diplômes nationaux. Jean-Pierre RAFFARIN, alors président de l'ARF, n'a pas fait preuve d'un grand enthousiasme face à ces propositions qui prévoyaient un transfert de responsabilités mais pas de gestion (liberté de recruter, de gérer les carrières des agents…)[159].

Compte tenu de cette situation de « co-financeur », les Régions ont fait le choix d'investir en mobilisant leur propre budget. Interrogés sur cette intervention, des élus du Conseil régional d'Aquitaine ont appuyé l'idée selon laquelle l'ampleur de cet investissement est le résultat d'une volonté politique, d'une Région qui a décidé d'investir alors que rien ne la contraignait, mais aussi d'une conception particulière du rôle de la Région, convaincus de la nécessité d'une décentralisation plus poussée vers des Régions qui, par leur proximité, sont « mieux placées qu'un ministère qui n'a qu'une vision lointaine, insuffisante et tronquée pour analyser les situations universitaires qui sont souvent très différentes d'un territoire à l'autre », et qui ne peut donc résoudre les problèmes des universités par une politique générale. Cette vision est toutefois loin de faire l'unanimité, notamment chez certains universitaires. Un responsable de l'Université de Bordeaux considère, par exemple, que les politiques universitaires, et en particulier la politique de recherche, ont une importance stratégique

[158] Sénat, rapport d'information n°213 fait au nom de la commission des Affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire, 2003.
[159] Ibid.

majeure pour un pays et ne doivent pas être décidées au plan régional. Dominique DUCASSOU, professeur mais également adjoint au maire de Bordeaux lorsqu'il a tenu ces propos, considère quant à lui que « les orientations de la recherche et de l'enseignement ne sont pas l'affaire de la Région et ne doivent pas l'être : il est nécessaire que l'université conserve son autonomie intellectuelle dans ces deux domaines »[160]. Plus récemment, la question des territoires et de leurs moyens est également venue peser en faveur d'un maintien du pilotage national. Car ce n'est pas tout de « vouloir » investir, encore faut-il le pouvoir. L'engagement et le degré d'intervention des collectivités ne sont aujourd'hui ni systématiques, ni uniformes[161] et il existe des déséquilibres entre territoires. L'idée de s'appuyer de plus en plus sur des collectivités aux politiques et moyens inégaux inquiète, comme l'a récemment expliqué un Président d'université qui interpellait Thierry MANDON, secrétaire d'Etat chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, dans l'émission Le téléphone sonne sur France Inter[162] : nous assistons à une implication croissante des collectivités et à un désengagement de l'Etat qui effraie car les Régions ne sont pas toutes égales et les universités les moins dotées sont face à un risque de désertification de leur territoire, de leurs formations et à la disparitions de laboratoires, pépites pour la recherche française.

Face à un tel débat et à une focale tournée vers l'échelle régionale, les communes essaient également de trouver leur place et de faire valoir leurs préférences. L'Association des Villes Universitaires de France (AVUF) a été créée en 1993 afin, notamment, de regrouper les villes universitaires et promouvoir leurs intérêts communs. L'association regroupe plus de 70 villes, des plus petites disposant de quelques formations professionnelles aux plus grandes, sièges d'universités de plein exercice, ainsi que des intercommunalités. Sur la question des revendications, l'AVUF porte la parole politique du « bloc local » en exerçant un lobbying auprès des parlementaires par la voix de sa présidente, Catherine VAUTRIN, présidente de Reims Métropole, députée et vice-présidente de l'Assemblée Nationale. L'association produit également des enquêtes sur les villes universitaires et organise des colloques afin de créer un véritable

---

[160] DUCASSOU Dominique, op. cit.
[161] CRESPY Cécile, « Quand la politique de recherche change d'échelle », op. cit.
[162] France Inter, émission Le téléphone sonne du 25 mars 2016 sur le thème « Restrictions budgétaires : menaces sur la recherche ». Disponible en podcast. Intervention à partir de 7:50 min.

réseau et structurer ces prises de positions et ces demandes. Elle travaille en partenariat avec des associations comme l'Association des communautés de France (AdCF - fédération nationale des élus de l'intercommunalité), l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) et l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), ces deux dernières ayant fusionné en 2016 pour devenir l'association France Urbaine.

Face à un débat sur la territorialisation des politiques d'enseignement supérieur et de recherche et des questions sur le pilotage de l'action publique, il nous semble nécessaire de présenter les actions aujourd'hui menées par les pouvoirs locaux en faveur de ce secteur. Cela permet d'identifier la façon dont se traduit cet intérêt local pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche et d'appréhender l'étendue de leur investissement au travers des compétences mobilisées et des actions mises en œuvre.

2 L'intervention des pouvoirs locaux en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2.1 Les Régions, partenaires principaux de l'Etat et des universités[163]

Nous l'avons vu, les institutions régionales ont de plus en plus investi le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche à partir des années 1980 et leur montée en puissance a été progressivement reconnue et encouragée par l'Etat dans le cadre de diverses contractualisations et de la loi ESR de 2013. La preuve la plus flagrante de cet intérêt et de cette position particulière occupée dans le paysage institutionnel français est apportée par les chiffres des investissements réalisés par les Régions. Elles ont ainsi assuré près de 53% des investissements du « local » (les 47% restants étant le fait des départements et communes) dans le

[163] Nous travaillons ici sur l'échelle régionale existant avant le processus de fusion des régions qui a été formalisé au 1er janvier 2016.

plan U2000 entre 1990 et 1995[164] et le volume financier consacré par les régions à l'enseignement supérieur est passé de 2,5 milliards de francs pour les contrats de plan 1984- 1988 à 13,5 milliards de francs pour ceux de 1994-1999[165]. Elles s'imposent donc rapidement comme l'échelle territoriale qui intervient le plus sur l'enseignement supérieur et la recherche, le tout sans compétence en la matière.

Comment ces interventions sont-elles alors justifiées ? Avant de proposer quelques éléments de réponse à cette question, il nous faut d'abord préciser que l'investissement dans ce secteur et auprès des établissements universitaires est le fruit d'une volonté politique des exécutifs régionaux qui le considèrent comme stratégique pour l'avenir des territoires et qui sont à l'écoute des besoins et difficultés financières des universités[166]. Si AUST et GARDON prennent l'exemple de la région Rhône-Alpes, le cas de l'Aquitaine est aussi révélateur. Interrogé en 2012 sur les racines de l'investissement régional, Mathieu HAZOUARD, alors conseiller régional aquitain délégué à la recherche et aux pôles de compétitivité, évoquait deux phases : l'ère « avant Alain ROUSSET », c'est-à-dire avant son élection à la présidence du Conseil régional en 1998, et l'ère « depuis Alain ROUSSET » qui est celle de l'action de la collectivité depuis qu'il en est président. Cette présentation laisse à penser que c'est moins la politique menée par la Région que le tropisme de l'homme politique qui serait la raison d'un tel intérêt porté aux universités. Cet investissement est présenté par différents proches comme le résultat de « sa volonté » et « son implication personnelle » qui seraient telles qu'il aurait souhaité « par principe » donner des moyens financiers suffisants au monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, un « secteur clé pour sa profonde conviction selon laquelle l'avenir de la France passe par les universités ». Et Gilles SAVARY, proche d'Alain ROUSSET[167], d'insister à la

---

[164] AUST Jérôme, GARDON Sébastien, « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010) », in MESPOULET Martine (dir), Université et Territoires, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012.
[165] REY Olivier, « L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs », Les dossiers de la veille, Cellule de veille scientifique et technologique, février 2005
[166] AUST Jérôme, GARDON Sébastien, op. cit.
[167] Interrogé en 2012, il était alors conseiller général de la ville de Talence (33), vice-président du Conseil général de la Gironde depuis 2004 et député depuis 2012. Il a commencé sa carrière aux côtés d'Alain Rousset au sein du cabinet de Philippe Madrelle, président du Conseil régional d'Aquitaine de 1982 à 1985.

même époque : « c'est une question de personne car les retombées d'un tel investissement sont peu palpables dans une carrière politique [aux échéances électorales courtes] alors que l'investissement universitaire est un investissement au long cours ».

Un tel enthousiasme ne doit pas être regardé comme la preuve d'un investissement de la Région[168] mais bien comme signe d'un engouement des exécutifs régionaux pour l'enseignement supérieur et la recherche dans les années 1990, alors que les Régions s'affirmaient comme partenaires locaux de l'Etat.

Parallèlement à leurs interventions aux côtés de l'Etat dans le cadre de contractualisations, les Régions sont montées en puissances en justifiant leurs actions en mobilisant certaines de leurs compétences propres. La principale est la compétence liée au développement économique, principal domaine d'intervention de ces collectivités depuis l'Acte I de décentralisation en 1982, renforcée en 2004 dans le cadre de l'Acte II qui les charge de coordonner les actions de développement économique sur leur territoire et en 2015 par la loi NOTRe qui les charge de définir un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)[169]. Cette action économique s'appuie fortement sur les capacités d'innovation du territoire (reprenant ainsi les idées du paradigme post-fordiste) faisant ainsi le lien avec l'enseignement supérieur et la recherche qui, s'ils sont performants, permettent des innovations sources de développement économique. En particulier, la compétence en matière de développement économique permet de justifier un soutien à la recherche, la valorisation des résultats et au transfert de technologies aux entreprises. A ce titre, les travaux de CRESPY présentent très bien cette logique où la recherche est devenue un élément

[168] D'autant que, si nombreuses sont les personnes interrogées à désigner Alain Rousset comme étant à l'origine de l'attention portée par la collectivité régionale à l'enseignement supérieur et la recherche, leurs propos sont nuancés par d'autres qui, s'ils ne contestent pas l'existence d'un intérêt personnel du président de la Région pour ce secteur, évoquent volontiers d'autres motivations et une stratégie de carrière politique personnelle. Certains journalistes politiques spéculaient ainsi sur l'attribution d'un ministère lié à la recherche, l'innovation et l'industrie dans le cas d'une victoire de François Hollande à l'élection présidentielle de 2012.

[169] Le SRDEII doit définir les orientations de la collectivité en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, d'attractivité et de développement économique solidaire.

de l'intervention des Régions en faveur du développement économique et de l'emploi[170].

Une autre compétence largement mobilisée est celle de l'aménagement du territoire, qui vise un développement équilibré des territoires régionaux. Or la question des implantations universitaires est un levier important de développement, comme nous avons pu le voir dans les discours des élus locaux. Alors que l'Etat mène désormais une politique de sites d'enseignement supérieur et de recherche dont le but est de distinguer une dizaine de pôles français de dimension européenne, il semblerait que l'héritage des politiques de keynésianisme spatial menées par le gouvernement dans la période d'après-guerre soit assumé par l'échelon régional, dans une continuité d'une démarche lancée à partir des négociations dans le cadre des contractualisations comme U2000. En jouant à la fois sur l'importance d'une métropole régionale pour l'attractivité du territoire et sur le maintien des sites secondaires, les Régions se retrouvent à jongler entre deux visions de l'enseignement supérieur et de la recherche. A titre d'exemple, la Région Aquitaine dispose sur son territoire de trois universités : l'Université de Bordeaux et l'Université Bordeaux Montaigne situées sur la métropole bordelaise (qui ont des antennes en région), et l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) qui est composée de plusieurs sites au sud de la région Aquitaine (Pau, Bayonne, Anglet, Mont-de-Marsan) et d'un campus dans la région Midi-Pyrénées, à Tarbes. Il nous a été rapporté que le président de la Région a été interpellé par des élus aquitains, et en particulier non girondins, qui considèrent notamment que les investissements en matière d'enseignement supérieur et de recherche sont trop « métropolisés », c'est-à-dire concentrés sur le site bordelais, alors que la Région se doit de respecter un certain équilibre en faisant preuve du même intérêt pour l'UPPA. Cette politique d'équilibre et d'égalité des territoires par un soutien aux universités a été également identifiée par AUST et GARDON dans leur étude sur la région Rhône-Alpes[171] qui accompagne les universités de taille moyenne et porte

[170] CRESPY Cécile, « Quand la politique de recherche change d'échelle », op. cit.
[171] AUST Jérôme, GARDON Sébastien, op. cit.

son attention sur la complémentarité entre les sites universitaires du territoire et non sur le développement d'une concurrence qui ne ferait qu'en affaiblir certains.

Les Régions agissent également dans le cadre de leurs compétences en matière d'enseignement secondaire, d'apprentissage et de formation professionnelle. Depuis 2004, elles définissent et mettent en œuvre une « politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » et élaborent chacune un plan régional de développement des formations professionnelles ainsi qu'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue ce qui les rapproche un peu plus des établissements d'enseignement supérieur. Pour finir, bien qu'elles n'en disposent plus depuis la promulgation de la loi NOTRe, les Régions ont longtemps disposé de la clause de compétence générale qui leur permettait d'intervenir auprès des universités lorsque cela représentait un intérêt pour le territoire.

Ces politiques régionales de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche sont mises en œuvre de différentes manières et grâce à différents outils qui varient en fonction des régions. En gardant l'exemple aquitain, et sans se lancer dans un inventaire exhaustif de l'ensemble des dispositifs existants, trois types d'intervention de la Région peuvent d'être développés. Le premier regroupe les actions ciblant la mobilité, l'attractivité du territoire et sa visibilité à l'international. Cette catégorie comprend à la fois des bourses pour les étudiants, des chaires destinées à l'accueil de chercheurs étrangers et des programmes de coopération internationale. La Région a ainsi lancé en janvier 2007 « Aquitaine Cap Mobilité » destiné à proposer des aides à la mobilité internationale pour tous les publics, dont les étudiants, vers toutes les destinations et concernant tous les types de mobilité (études et stages). Cette politique a donné lieu à une contractualisation entre le PRES Université de Bordeaux, l'UPPA (puis la COMUE) et la collectivité pour la création d'une plateforme, Aquimob, financée par la Région, pensée comme un guichet unique pour toutes les aides à la mobilité disponibles pour les étudiants mais également comme un outil de communication

pour une meilleure lisibilité de la politique régionale. Ce principe de bourses de mobilité internationale n'est d'ailleurs pas spécifique à la région Aquitaine et se retrouve dans plusieurs autres territoires[172]. La Région a également mis en place un dispositif de « chaires d'excellence » à destination des organismes de recherche et universités afin d'accueillir sur 2 à 3 ans un chercheur étranger « de haut niveau, de renommée internationale venant renforcer un pôle d'excellence régional, structurer une thématique d'excellence régionale ou compléter une thématique régionale stratégique ». Pour finir, la Région finance ou co-finance des actions en faveur de programmes de recherche internationaux, en particulier avec l'Espagne et les Etats-Unis, afin de développer des coopérations entre territoires mais aussi l'attractivité de l'Aquitaine.

En second lieu, la Région a développé son soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche par la voie d'un appel à projet annuel destiné à l'ensemble des organismes publics de recherche, des universités, des écoles et des associations entre partenaires publics et privé (loi 1901) situés sur le territoire aquitain. Les candidats ont deux mois pour soumettre un projet qui répond à des priorités identifiées par la Région. Le soutien apporté peut concerner des programmes de recherche (via le financement d'équipements scientifiques, d'allocations de recherche…), des actions concernant l'enseignement supérieur (pédagogie numérique, conditions de vie des étudiants, liens avec le monde socio-économique…) ainsi que des initiatives afin de créer des interfaces entre les mondes universitaires et économiques. Ce fonctionnement par un appel à projet annuel n'est pas commun à toutes les Régions. La Région Limousin, par exemple, préfère soutenir les thèses de doctorat en finançant chaque année une quarantaine de bourses doctorales pour l'Université de Limoges. Cette politique permet à la fois de produire de l'innovation sur le territoire et de maintenir une capacité de recherche scientifique ainsi qu'une présence de jeunes chercheurs dans une ville qui ne fait pas partie des sites d'excellence nationaux identifiés par l'Etat.

Un troisième type d'intervention, initié dès U2000, concerne le financement de grands équipements et bâtiments d'enseignement supérieur et de recherche. Pour la Région Aquitaine, ces opérations immobilières ont pour objectif de doter le

[172] Comme dans l'exemple de la Région Rhône-Alpes pris par AUST et GARDON

territoire d'équipements « destinés à donner aux structures de recherche d'Aquitaine un avantage compétitif »[173]. Elle finance et co-finance ainsi plusieurs grands projets comme un Neurocampus, l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux ou l'Institut d'Optique d'Aquitaine, et participe à l'Opération Campus de l'Université de Bordeaux. Outre le fait que cette intervention permette de fournir des conditions de travail de qualité aux étudiants, enseignants et chercheurs et de renforcer certaines filières clefs pour la dynamique économique régionale, elle est également un fabuleux outil de communication autour de l'investissement de la collectivité régionale dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, visible par des logos apposés sur les bâtiments ou dans certains outils de communication.

L'intervention de la Région Aquitaine s'est donc structurée depuis près de 20 ans autour d'actions en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, mobilisant ses compétences propres pour contourner l'absence de transfert de compétence de l'Etat. Les logiques de justification décrites ont donné lieu à un investissement conséquent. Le budget aquitain consacré à l'« Intelligence »[174] est ainsi en constante progression depuis 2004 et représente depuis 2012[175] un peu plus de 10% du budget total de la collectivité, contre 3% en moyenne dans les autres régions[176], plaçant l'Aquitaine au premier rang des Régions françaises investissant dans l'enseignement supérieur et la recherche. Ces chiffres doivent être quelque peu relativisés. D'une part, ces investissements, aussi importants qu'ils soient, relèvent de la stratégie d'une collectivité territoriale et le poids de la Région reste modeste dans le budget des universités (à titre d'exemple, ces financements régionaux ne représentaient que 10% du budget du PRES Université de Bordeaux lorsqu'il existait). D'autre part, ils ne doivent pas occulter

---

[173] Site internet de la Région Aquitaine
[174] Conseil régional d'Aquitaine, Budget 2012, séance plénière du 19 décembre 2011.
[175] Entre 2002 et 2009, la part du budget de la Région consacrée à l'enseignement supérieur et la recherche était d'environ 6%. En 2012, le budget régional consacré à l'enseignement supérieur s'élevait à 50,71 millions d'euros et celui de la recherche à 84,97 millions d'euros, soit un total de 135,7 millions d'euros alloués au secteur de l'Intelligence.
[176] Enquête « Comment les régions investissent dans l'enseignement supérieur et la recherche », publiée le 17 octobre 2012 sur EducPros.fr
[URL :http://www.letudiant.fr/educpros/enquetes/comment-les-regions-investissent-dans-lenseignement-superieur-et-la-recherche.html]

le fait qu'il existe des disparités entre régions et que, par conséquent, elles ne disposent pas des mêmes moyens ni des mêmes configurations territoriales.

Cette action des Régions françaises en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est donc renforcée depuis les années 1980 et a pris une nouvelle dimension depuis les années 2000. En effet, elles se sont progressivement dotées de schémas qui définissent et cadrent leur intervention et qui « favorisent l'émergence d'une politique régionale de l'enseignement supérieur indépendante de celle de l'Etat »[177]. La Région Rhône-Alpes fut la première à se munir d'un tel document, dont le but était de structurer les relations avec les établissements du territoire. Cette tendance s'est ensuite renforcée. Dans un premier temps à partir de 2009, date de la signature d'une convention cadre de partenariat entre la Conférence des Présidents d'Université (CPU) et l'Association des Régions de France (ARF – présidée alors par Alain ROUSSET) qui fixe un cadre de coopération entre universités et Région au travers de la mise en la mise en place de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, identifiant les besoins du territoire et déclinés sous forme de contrats pluriannuels passés entre la ou les universités et leur Région[178]. Cette convention définit les thématiques dans lesquelles s'inscriront des actions communes : accroissement du potentiel universitaire et scientifique des établissements (immobilier et équipement), production de connaissances nouvelles (recherche et liens avec le monde économique), innovation par le transfert de connaissances, accroissement et adaptation de l'offre de formation initiale, continue et par apprentissage, amélioration du logement et de la vie étudiante, diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle, et coopération conjointe à l'international. Dans un second temps, avec la loi ESR de 2013 qui a rendu obligatoire l'élaboration de tels schémas dans chaque Région. L'article 19 de la loi précise ainsi : « en cohérence avec les stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de recherche, la région définit un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui détermine les principes et les priorités de ses interventions ».

---

[177] AUST Jérôme, GARDON Sébastien, op. cit.
[178] Communiqué de la CPU du 13 octobre 2009.

La généralisation de la contractualisation avec l'Etat et le flou qui s'installe concernant les compétences de l'acteur régional viennent donc en fait conforter son intervention et lui permettre de rapidement s'imposer, par comparaison avec les autres acteurs territoriaux, comme la collectivité qui entretient une relation privilégiée avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

2.2 Les communes, acteur de proximité

Autres partenaires des universités, les villes ne disposent pas non plus de compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche mais ont très tôt développé des interventions auprès des établissements présents sur leur territoire. Les éléments que nous allons développer peuvent s'appliquer à l'ensemble des communes mais les exemples présentés concernent le cas particulier des villes universitaires, c'est-à-dire qui accueillent sur leur territoire des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, situées dans une métropole régionale. Dans le cas bordelais, les établissements sont répartis sur plusieurs communes de l'agglomération, les principales étant les villes de Bordeaux (environ 245 000 habitants en 2013), Pessac (env. 61 000 habitants), Talence (env. 42 000 habitants) et Gradignan (env. 25 000 habitants).

La commune est l'échelon administratif le plus proche des citoyens. Elle dispose de la clause générale de compétence qui lui donne la possibilité d'intervenir dans n'importe quel domaine dès lors que l'existence d'un intérêt public local est justifiée. Leur conférant ainsi une grande liberté d'intervention, cette compétence a été mobilisée pour justifier des actions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche. MARCOU prend ainsi l'exemple[179] d'une décision du Conseil d'Etat de 1995[180] annulant un jugement du tribunal administratif de Lille qui avait lui-même annulé une délibération du conseil municipal de Villeneuve-d'Ascq votée cinq ans plus tôt. Cette délibération attribuait une bourse doctorale mensuelle de 5 000 francs, pour une durée

[179] MARCOU Gérard, « Clause générale de compétence », op. cit.
[180] Conseil d'Etat, Section, 28 juillet 1995, n°129838.

de trois ans, à deux étudiants étrangers venant mener des recherches à l'université des sciences et techniques de Lille située sur le territoire de la commune. La décision du Conseil d'Etat statuait en effet que, bien que cette intervention ne fasse pas partie des attributions légales du conseil municipal, elle relevait d'un intérêt communal : « il ressort des motifs de la délibération que le conseil municipal a entendu faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques avancées, dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situées tant sur le territoire de la commune que sur celui des collectivités dont les boursiers sont originaires. Il n'est ni établi ni allégué qu'en favorisant l'accueil de ces étudiants la commune ait entendu intervenir dans un différend de caractère politique ». L'intérêt communal fait donc office de compétence.

La commune met également en œuvre des politiques de proximité au travers desquelles elle est amenée à toucher les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, et en particulier la population étudiante. La présence d'étudiants, nous l'avons vu, peut avoir des effets positifs et négatifs sur leur lieu d'étude et de résidence. Il s'agit surtout d'une population qui bénéficie de certaines politiques communales de proximité, destinées à l'ensemble de la population mais dont certains aspects tiennent compte de leur présence. Les communes sont ainsi compétentes en matière de sports et de loisirs : elles financent et gèrent les équipements sportifs et peuvent verser des subventions à des clubs sportifs. Sur ce sujet, Philippe GOYER, adjoint au maire de la ville de Talence en charge de l'enseignement supérieur et des universités, nous indiquait que les étudiants étaient une préoccupation majeure pour la ville car c'est à travers eux que la municipalité entretient depuis longtemps le plus de contacts avec « son » université. Ils sont perçus comme une interface entre les deux mondes, celui de la ville et celui du campus : usagers du campus et des services municipaux, habitants et consommateurs, ils sont le premier enjeu lié à l'université. Les étudiants représentent une source de revenus pour la ville et apportent, par leur demande constante renouvelée à chaque rentrée, un certain dynamisme sur le plan commercial mais aussi culturel et sportif. Il rappelait alors que les étudiants sont traditionnellement présents dans les clubs sportifs de la ville et que c'est à

l'origine par le sport qu'un lien entre la ville et le campus s'est créé. Le sport est enfin un moyen d'intensifier les relations avec l'université et entre les populations. Les campus de l'agglomération bordelaise sont en effet dotés d'installations sportives importantes mais qui souffrent d'un manque de visibilité, voire d'ouverture sur les villes. Josy REIFFERS nous confiait qu'il rencontrait des difficultés à faire intégrer les activités sportives universitaires à celles de la ville, « l'université ayant beaucoup de réticences à mettre à disposition de la cité ses installations, même l'été lorsqu'elles ne sont que peu utilisées ».

Les communes sont également compétentes dans le domaine culturel, au travers de la gestion d'équipements comme les bibliothèques, les musées ou les salles de spectacle et part l'organisation de manifestations culturelles. Les étudiants sont alors ciblés par des tarifs préférentiels ou des manifestations spécifiques telles que les « rentrées » étudiantes. Il s'agit d'évènements organisés par les villes pour accueillir les étudiants lors de la rentrée universitaire. A titre d'exemple, la ville de Strasbourg était la première ville en France (dès 1992) à proposer une carte culture pour les étudiants leur permettant d'avoir accès à des tarifs préférentiels et elle organise tous les ans, depuis 2009, l'initiative « Strasbourg aime ses étudiants ». Cet évènement, qui a lieu pendant un mois en septembre - octobre, a pour objectif de mieux intégrer les étudiants à la vie de la cité[181] et « vise à promouvoir la place des étudiants à Strasbourg, à fédérer et soutenir leurs initiatives, ainsi qu'à améliorer leur accueil sur le territoire »[182]. Dans la même optique, la ville de Bordeaux organise tous les ans une journée « Bordeaux accueille ses étudiants », qui permet aux nouveaux arrivants de découvrir la ville. Elle publie également un guide de l'étudiant qui propose des adresses utiles pour différentes démarches pouvant intéresser les étudiants (santé, transports, vie associative…) et pour des activités culturelles. Cette initiative est assez répandue et la ville de Pessac produit un guide semblable. De manière générale, le soutien apporté par les communes à ce qui est nommé la « vie étudiante » s'inscrit dans une politique plus large qui cible « la jeunesse ».

---

[181] Universités & Territoires, n°107, octobre 2015
[182] Site internet commun à la ville et à la métropole de Strasbourg [URL http://www.strasbourg.eu]

Bordeaux n'a ainsi pas mis en place de carte de réductions spécifique aux étudiants mais une « carte jeunes » qui s'adresse à tous les bordelais de moins de 26 ans. Il en est de même pour la ville de Pessac et son « Pass jeune » pour les 12-25 ans.

Cette population étudiante est donc bien identifiée par les villes comme public spécifique (mais consommateur d'activités communes à la « jeunesse ») composé de citoyens. Lucia ROBERT, le confirmait en 2012 : « la ville a bien conscience qu'elle [doit] répondre aux demandes des étudiants – citoyens et c'est aujourd'hui une problématique aussi importante que celle des artisans, des commerçants et des entreprises qui sont présents sur le territoire de la ville ». Car l'idée centrale de l'ensemble de ces mesures est l'intégration des étudiants dans la ville. A l'instar des éléments présents dans les discours des élus des villes moyennes, ces acteurs municipaux cherchent à développer l'attractivité de leur territoire en affichant une image de ville où il fait bon vivre et étudier, et où l'on aimerait rester. Cette politique passe également par leur association à la vie démocratique locale afin de montrer que les étudiants ont une place et un rôle à jouer dans la démocratie locale. Des initiatives de démocratie participative étudiante ont ainsi vu le jour, comme le Conseil des étudiants créé à Talence en 2008. « Outil de transmission entre la ville et le monde étudiant », « outil de concertation et d'action », il permet à la ville d'associer les étudiants à la vie politique locale et de pouvoir les consulter sur des politiques qui les concernent directement.

Si ces éléments présentent les liens entre les collectivités municipales et la population étudiante, ils ne disent rien des liens entretenus avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Etonnamment, les témoignages recueillis laissent à penser que les relations entre les villes de l'agglomération bordelaise et les établissements universitaires sont plutôt récentes. Pour Philippe GOYER, il s'agissait jusqu'au milieu des années 2000 de relations institutionnelles dites « classiques », c'est-à-dire « des relations cordiales, des partenariats de courtoisie tels que des envois d'invitation, etc. ». Selon lui, l'intensification des relations s'est engagée avec la loi LRU qui a permis de décloisonner les

institutions universitaires et de lancer de nouveaux types de partenariats. Le discours est assez semblable au niveau de la ville de Bordeaux qui, selon les dires des personnes interrogées, n'aurait pris conscience que tardivement, au milieu des années 2000, qu'une université est « un moteur de développement économique, un outil d'aménagement et représente un facteur d'attractivité économique » en désignant le processus d'ouverture et d'autonomisation des universités comme élément déclencheur de ce rapprochement et de cette prise de conscience. Cette perception dénote avec les mesures prises par les élus des villes moyennes, impliqués depuis bien plus longtemps auprès des établissements, et témoigne peut-être d'un décalage en terme de besoin pour la municipalité. Tout laisse à penser que les universités bordelaises et les villes n'étaient pas obligées de collaborer pour que le site bordelais soit identifié et reconnu, au moins aux niveaux régional et national. La logique actuelle d'échanges plus nombreux concorde alors avec un discours national d'ancrage territorial des établissements et de la reconnaissance du poids de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le développement économique et l'attractivité des territoires. Les relations entre villes et établissements à sont avant tout ponctuelles et relativement peu formalisées dans les cas précités. Les services municipaux entretiennent des liens avec les services universitaires autour d'opérations culturelles (Printemps des étudiants, Festival du Film d'Histoire, Campulsations, Créa'tudes, etc.) et d'actions ponctuelles (ouverture de locaux pour des manifestations et des services aux étudiants, représentation des villes à la commission d'attribution du FSDIE, représentation des universités dans des réunions de comités de quartiers, etc.).

D'autres villes en France ont fait le choix de construire ou d'étoffer leurs partenariats avec les établissements universitaires, formalisant ces relations par une démarche de contractualisation et l'identification d'objectifs et de moyens. Le cas le plus notable est celui de la ville de Nantes et de son « Pacte de Progrès Concerté » annuel co-signé avec la Métropole de Nantes et l'Université de Nantes. Ce document constitue le cadre de programmes d'action conjoints. L'objectif affiché est de « soutenir le développement qualitatif de l'Université permettant une meilleure intégration de cette dernière dans son espace social, économique et

culturel »[183]. A titre d'exemple, les trois programmes pour l'année 2013-2014 sont : renforcer l'attractivité internationale de l'université (manifestations scientifiques, bourses de mobilité, liens avec des universités étrangères, etc.), accompagner le soutien aux actions de transition vers l'emploi (accueil de Cifre, stagiaires et doctorat-conseil, promotion et formation aux métiers de la FPT, etc.) et accueillir, intégrer et améliorer les conditions de vie des étudiants dans la cité, favoriser leur implication et leur engagement citoyen (pour la ville, il s'agit de mettre en place : évènement de rentrée étudiante, amélioration du cadre de vie des campus, soutien de projets étudiants, développement des pratiques sportives et culturelles, conditions de vie et santé, intégrer les étudiants à la vie publique nantaise). Un tel document offre certes l'image d'un travail partenarial construit et fort, d'une vision du territoire ainsi que des besoins de l'université, mais doit selon nous être également rapproché du fait que l'Université de Nantes n'a été créée qu'en 1961 alors que les pouvoirs locaux la réclamaient déjà au début du XIXe siècle. L'Etat leur ayant si longtemps préféré la ville de Rennes, les liens tissés à sa création n'ont pu en être que renforcés.

2.3 Les intercommunalités, une intervention plus récente

Aux côtés des collectivités territoriales, les intercommunalités ne semblaient pas, de prime abord, destinées à se saisir des questions d'enseignement supérieur et de recherche. Avant 2014 et la promulgation de la loi MAPTAM, les compétences exercées par les communautés urbaines et communautés d'agglomération[184] en lieu et place des communes membres étaient plutôt de nature « technique ». Elles intervenaient ainsi sur les questions d'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, organisation des transports urbains, réalisation et entretien de la voirie, de la signalisation et des parcs de stationnement…), d'habitat (programme local de l'habitat, politique du logement…) et de politique de la ville, de gestion des

[183] Pacte de Progrès Concerté de l'année 2013-2014.
[184] Nous ne prenons comme exemples que ces deux types d'EPCI car ils nous semblent être les plus pertinents dans notre étude sur les Métropoles loi MAPTAM, ces dernières ayant été créées à partir de communautés urbaines et d'agglomération.

services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, abattoirs et marchés communautaires…), d'environnement (gestion des déchets ménagers, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores…) ainsi que de développement économique (création et gestion de zones d'activités et actions de développement économique).

Ce dernier point montre à quel point le soutien à l'activité économique est aujourd'hui central pour les territoires puisque cette compétence est exercée par les Régions, les intercommunalités et les communes. Si le cœur de métier des intercommunalités dans ce domaine reste encore aujourd'hui l'aménagement, via l'organisation de l'accueil physique des entreprises (par la mobilisation d'une offre foncière ou la mise à disposition des entreprises d'opportunités immobilières), elles sont progressivement montées en puissance sur ces questions et ont diversifié leurs modes d'intervention : accompagnement des créateurs d'entreprises, animation économique et mise en réseau d'acteurs (soutien à des politiques de filières ou à des logiques de clusters), promotion et visibilité du territoire, gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, création de services-supports (crèches inter-entreprises, équipements logistiques…), etc[185]. Si bien qu'en 2010, Daniel DELAVEAU, alors président de l'AdCF et président de Rennes Métropole, considérait que « plus d'une décennie après le vote de la loi Chevènement, l'intercommunalité s'est imposée comme l'autorité organisatrice du développement économique local »[186]. Ces interventions communautaires en matière de développement économique s'inscrivent d'ailleurs de plus en plus dans de véritables stratégies économiques formalisées et souvent constitutives du cœur du projet de territoire[187].

Ce changement d'approche vis-à-vis de l'action en matière de développement économique illustre un processus de transformation de l'échelle

---

[185] AdCF, en partenariat avec l'Institut Supérieur des Métiers, « L'action économique des communautés. Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement économique local. », étude, juin 2010.
[186] Propos introductifs au programme de la journée d'échanges organisée par l'AdCF et l'Institut Supérieur des Métiers le lundi 28 juin 2010 sur le thème « Développement économique : quelles stratégies intercommunales pour demain ? »
[187] AdCF, « L'action économique des communautés », op. cit.

intercommunale : en plus de la gestion technique de services urbains, les intercommunalités deviennent des territoires de projet dans lesquels elles peuvent mener des actions de développement local plus diversifiées. Gouverner des agglomérations, et en particulier des métropoles implique aujourd'hui de répondre à des enjeux et défis nouveaux qui les touchent et ont fortement évolué dans les dernières décennies, comme le théorise BRENNER. Elles sont aujourd'hui présentées comme les espaces pertinents pour traiter les nombreuses questions économiques, politiques, sociales, environnementales soulevées par le développement du capitalisme[188]. Elles bénéficient d'ailleurs d'une reconnaissance des élus locaux, contrairement à un une époque où les élus municipaux s'y opposaient en vidant de leur sens les transferts de compétences pour ne leur laisser que ce que SORBETS nomme les « compétences résiduelles ». Face à ces nouvelles responsabilités, certaines agglomérations ont même embrassé les idées liées à l'économie de la connaissance et ont commencé à intervenir sur le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Se pose alors de nouveau la question des compétences. Nous l'avons dit, les EPCI ne sont pas des collectivités. Ils sont régis par le principe de spécialité, ce qui signifie qu'ils ne disposent pas de clause de compétence générale et qu'ils ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été explicitement transférées et attribuées soit par les textes de loi, soit par leurs communes membres. Ils ne peuvent en théorie donc pas agir au-delà. Comment peut-on alors étudier l'existence d'interventions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche ? Deux entorses à ce principe de spécialité doivent être signalées. La première consiste à justifier l'intervention par une ou plusieurs autres compétences. Par cette pratique assez courante, l'EPCI prend toutefois le risque de voir sa délibération retoquée au moment du contrôle de légalité[189], en vertu du principe de spécialité, si la justification n'est pas suffisante. Un tel refus permet notamment d'éviter les doublons de financements publics liés à un chevauchement

---

[188] LEFEVRE Christian, Gouverner les métropoles, LGDJ, Paris, 2009

[189] Contrôle des délibérations votées par les collectivités territoriales et les établissements publics effectué par la préfecture afin de vérifier leur conformité avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

dans les domaines d'intervention. La seconde entorse est la possibilité pour un EPCI de se doter, par une délibération du Conseil communautaire, d'une compétence facultative ou optionnelle, c'est-à-dire qui n'est pas prévue par les textes mais relève d'un domaine sur lequel il existe un intérêt communautaire à agir. Cette possibilité leur permet de contourner la loi en justifiant une prise de compétence par des spécificités territoriales.

Les intercommunalités françaises ayant souhaité investir le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche ont utilisé ces deux moyens.

C'est d'abord au travers de leurs compétences traditionnelles qu'elles ont développé des actions en faveur du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les intercommunalités ont notamment travaillé sur la desserte des campus. Si chaque configuration territoriale est différente, les années 1950-60 ont été celles d'un mouvement de « périphérisation »[190] avec la création de campus en périphérie des grandes villes, lié en grande partie à la forte croissance des effectifs étudiants qui rendait les installations existantes trop exiguës. Ce constat a eu pour impact de relocaliser les universités et de les excentrer pour trouver des surfaces suffisantes. De grands campus ont alors vu le jour, conçus pour répondre à une situation d'urgence ce qui laissait présager des problèmes sur le long terme : « si les plans masse existent pour traiter de secteurs urbains, il n'existe quasiment pas d'outils prospectifs, ni de système de veille permettant de maîtriser le futur de la ville, de l'agglomération dans sa globalité »[191]. Et rapidement l'« impensé » s'est révélé, c'est-à-dire que ces campus sont devenus des ilots monofonctionnels qui souffrent d'un isolement important et d'aménagements assez pauvres. Cette configuration peut-être citée dans plusieurs villes, comme Grenoble et son domaine universitaire de Saint-Martin-d'Hères ou Rennes et son campus de Beaulieu, mais le domaine universitaire bordelais offre un bon exemple. Près de 250 hectares ont été dédiés aux fonctions universitaires sur les communes de Talence, Pessac et Gradignan, voisines de Bordeaux qui conserve un campus de médecine, de petits sites universitaires éparpillés et un campus d'écoles privées situé

[190] MARIEU Jean, « A la recherche de nouveaux modèles de rapport territorial entre ville et université », in Rencontres Champlain-Montaigne, op. cit.
[191] SAUVAGE André, « Villes inquiètes en quête d'universités », op. cit.

dans le quartier des Chartrons[192]. Ce domaine regroupe des bâtiments universitaires, des laboratoires de recherche, des écoles a ainsi que des lieux de restauration et des logements du CROUS[193]. Pensé à l'origine comme un campus « à l'américaine », le résultat s'en est progressivement éloigné, de sorte que MARIEU[194] considère que le campus a été « plutôt oublié que réalisé ». Il souligne en particulier l'enclavement de ce site immense auquel il a manqué l'indispensable, à savoir « une accroche à un réseau primaire de transport de grande capacité », et qui ne bénéficie au début des années 2000 que d'une « desserte de chef lieu de canton ».

Cette question des mobilités est au cœur du métier des intercommunalités. Il n'est donc pas étonnant de voir des tracés de voiries ou de transports en commun inclure la présence des campus universitaires. Dans le cas Bordelais, Jacques CHABAN-DELMAS (maire de Bordeaux de 1947 à 1995 et président de la communauté urbaine entre 1967 et 1977 et entre 1983 et 1995), qui avait mis fin au tramway dans les années 1950, lança un projet de métro sur le territoire de l'agglomération. En 1986, le conseil de communauté urbaine en votait le principe et optait pour un métro de type VAL – véhicule automatique léger – développé et mis en œuvre au début des années 1980 à Lille. Ce projet a suivi son cours jusqu'en 1994, date à laquelle il fut définitivement abandonné. L'intérêt de mentionner cet épisode réside dans le fait que le campus figurait dans le projet global comme territoire devant être desservi et relié au reste de l'agglomération. Sur les trois lignes envisagées, une première reliait les deux rives de la Garonne, une seconde 2 devait relier la place de la Victoire à la gare Saint-Jean et une troisième faisait la liaison entre la place des Quinconces, en centre ville de Bordeaux, et le domaine universitaire. Si les deux premières sont imaginées assez courtes (6 et 3 stations), la troisième est bien plus longue, avec 13 stations, et sort des limites de la ville de Bordeaux[195]. Trois stations aériennes devaient desservir le domaine universitaire, justifié notamment par le fait que « 85% des étudiants poursuivent leurs études » dans cette zone géographique.

---

[192] Une carte de la composition de l'enseignement supérieur bordelais est en annexe
[193] Le CROUS est le Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.
[194] MARIEU Jean, op. cit.
[195] Archives de Bordeaux Métropole. Document de la direction technique voirie – transports, service des déplacements, Avant-projet sommaire de la ligne VAL « Victoire – Saige ». Rapport de synthèse, décembre 1993.

Si ce projet a été abandonné, la création d'un tramway par la communauté urbaine de Bordeaux dans les années 2000 n'a pas tourné le dos aux besoins identifiés pour le VAL. Sur les trois lignes mises en route en 2004, la ligne B reprend à peu près le même tracé, faisant la liaison entre le centre ville de Bordeaux (place des Quinconces) et Pessac, desservant le domaine universitaire grâce à 6 stations. Cette ligne, rapidement saturée par les étudiants se rendant sur le campus, a fait l'objet de nouveaux aménagements en 2015 avec la construction d'un terminus partiel qui permet d'augmenter le nombre de rames faisant la navette avec le centre ville sur les tronçons les plus chargés du réseau. Un tel travail n'est pas spécifique à Bordeaux puisque la communauté d'agglomération de Grenoble a mis en route en 1990 la ligne B de son tramway, reliant la gare de Grenoble au domaine universitaire de Saint-Martin-d'Hères, et Rennes Métropole a pour projet d'ouvrir une seconde ligne de métro qui desservira son campus de Beaulieu à l'horizon 2020. Il existe donc une prise en compte des territoires dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche et de leurs publics dans la conception des stratégies de déplacement des intercommunalités.

Cet exemple de la desserte des campus est en fait l'illustration du fait que, plus globalement, les questions d'enseignement supérieur et de recherche ont d'abord été traitées par les intercommunalités avec les sujets d'aménagement du territoire et d'urbanisme. On ne peut toutefois pas dire qu'il s'agissait d'une politique ciblant volontairement ce secteur, mais plutôt de la reconnaissance dans les politiques menées de besoins spécifiques et de réalités territoriales. Les territoires universitaires étaient des enclaves, souvent vieillissantes, qu'il fallait intégrer au territoire d'ensemble de l'agglomération. A partir des années 2000, la vision de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation associée aux politiques d'excellence et aux idées de l'économie de la connaissance ont fait glisser le traitement de ce domaine vers une réflexion et une prise en charge dans le cadre de leur compétence en matière d'actions de développement économique.

C'est en travaillant sur des « écosystèmes d'innovation »[196] et l'organisation de filières qu'elles ont intégré le lien entre enseignement supérieur, recherche et développement économique et l'importance de la proximité entre les différents acteurs de la formation, de l'innovation et les entreprises. La communauté d'agglomération de Montpellier a ainsi tissé des partenariats avec les établissements sur les questions d'innovation et d'entrepreneuriat. Elle contribue notamment depuis 2012 au financement de la société d'accélération du transfert de technologies (SATT)[197] du Languedoc Roussillon, AxLR, via un fond de maturation. Elle prend également part à un diplôme universitaire « Entreprendre », en partenariat avec le LabEx du même nom porté par l'Université de Montpellier, et son Business Innovation Center travaille en étroite collaboration avec les centres de recherche pour accompagner les chercheurs à transformer leur innovation en startup. La Métropole de Grenoble se veut quant à elle l'un des moteurs de l'élargissement de l'écosystème grenoblois, spécialisé dans les composants électroniques, à d'autres thématiques pour diversifier les champs d'expertise du territoire et s'ouvrir ainsi à d'autres types d'entreprises. Toujours dans le cadre de cette compétence, la communauté urbaine de Strasbourg porte le projet NextMed depuis 2012 dont l'objectif est de créer un écosystème sur le marché des dispositifs médicaux en associant, sur un même site, des compétences issues du spatial, de la robotique, de la médecine, de la chimie, de la biologie et du numérique pour inventer des robots chirurgicaux et penser la médecine de demain.

Les exemples comme ceux-ci semblent se multiplier depuis quelques années (nous pourrions aussi citer Nice et l'Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable – technopole urbaine sur la filière numérique et écologique – ou encore Toulouse et ses nouveaux campus thématisés Toulouse Montauban Aerospace et l'Oncopôle) et trouvent leur traduction dans les

---

[196] Le terme d' « écosystèmes d'innovation » est souvent employé pour désigner une dynamique territoriale d'innovation portée par un certain nombre d'acteurs en interaction : acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche, du monde économique, acteurs publics…

[197] Les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) ont été créées dans le cadre des investissements d'avenir et sont au nombre de 14. Une SATT est une filiale d'un ou plusieurs établissements (universités et organismes de recherche) chargée de détecter et d'évaluer les inventions issues de laboratoires de la recherche publique pour les accompagner jusqu'à leur transfert vers des entreprises. Elle a pour mission de traduire les découvertes et compétences de la recherche publique en applications concrètes et de répondre aux besoins des entreprises (source MENESR)

organigrammes des intercommunalités. Signe d'un renforcement de leur intérêt et de leur expertise dans ce domaine, les questions liées à l'enseignement supérieur et la recherche ont tendance à être déplacées des directions de l'aménagement ou de l'urbanisme vers les directions du développement économique. Ce fut notamment le cas à Rouen (passage de l'aménagement au développement des filières technologiques) ou à Nice (même évolution). D'autres ont rassemblé ces services pour créer une continuité entre l'aménagement, l'immobilier et le développement économique comme à Grenoble ou à Strasbourg où l'aménagement, les filières et l'innovation sont traités dans un même service. Enfin, quelques intercommunalités ont fait le choix de traiter ces questions comme « projets stratégiques », sorte de mission de coordination entre les différentes compétences mobilisées dans le traitement des territoires et des enjeux liés à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. C'est l''exemple de Montpellier et de sa mission « Grands projets stratégiques » ou de Bordeaux qui, jusqu'à il y a peu, traitait ce sujet au sein de la direction des stratégies métropolitaines et de l'innovation[198].

Certaines intercommunalités, peu nombreuses, ont quant à elles décidé de se doter d'une compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche, et donc de services dédiés. Parmi les 11 métropoles étudiées, trois ont fait ce choix avant 2014 : la communauté urbaine de Nantes disposait ainsi d'une compétence « actions et réalisations en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche » depuis 2002, votée au moment de sa création en 2001[199] ; la communauté d'agglomération de Rennes, créée en 2000, s'est dotée d'une compétence similaire ; et le conseil de la communauté urbaine de Lille, créée en 1966, a quant à lui voté une prise de compétence en matière de soutien à la recherche en 2009. Cette particularité leur a conféré une capacité d'action différente et leurs interventions s'en ressentent. Dans le cas lillois, cette compétence se traduit par le financement de doctorats et de postdoctorats, un soutien aux colloques universitaires permettant d'attirer des chercheurs internationaux, le financement de grands projets de recherche (Inria tech, Cea Tech) ou encore la mise

[198] L'innovation étant alors entendue comme « innovation territoriale » et non pas comme l'innovation issue de la recherche.
[199] Il existait déjà une structure intercommunale à Nantes depuis 1982 : un syndicat intercommunal, transformé ensuite en district avant de devenir communauté urbaine.

en place de manifestations à destination des entreprises afin de rendre visibles les atouts métropolitains (autrement dit les ressources scientifiques et technologiques potentiellement mobilisables par les entreprises). Pour Nantes et Rennes, leur compétence leur permet une intervention encore plus large. L'exemple nantais, déjà évoqué dans la partie sur les communes, est le plus avancé et le plus complet sur ces sujets. L'organisation de la direction reflète le budget important consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche, mais en maintenant un soutien par filière où un chargé de mission en traite une de façon complète, c'est-à-dire de la formation jusqu'au débouché économique.

Nous avons pu constater dans ce chapitre que les interventions des pouvoirs locaux ne sont pas nouvelles dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'absence d'un transfert de compétence aux territoires par l'Etat n'empêche pas chaque échelon[200] de mettre en place des politiques dans son champ de compétences propre ou bien dans le cadre de partenariats avec l'Etat. Les élus locaux ont par ailleurs exprimés un attachement particulier à la présence universitaire sur leurs territoires.

Aux côtés des Régions et des communes, les intercommunalités se sont repositionnées en complétant leur cœur de métier très technique par une vision stratégique de développement économique et de prise en compte de l'importance de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces interventions sont toutefois variables, cet intérêt étant plus ou moins récent chez certaines intercommunalités. Alors que plusieurs d'entre elles, comme Nantes, Rennes ou Lille, ont défini et mis en place une politique en matière d'enseignement supérieur et de recherche, d'autres restent encore en retrait, sur leur cœur de métier, à l'instar de la communauté urbaine de Bordeaux.

[200] Sur ce point, bien que nous n'aillons pas détaillé le cas des Départements, certains d'entre eux interviennent activement en faveur des universités, à l'instar du Département des Landes et de son partenariat avec l'UPPA.

Cette première partie nous a permis de présenter les interventions des pouvoirs locaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche, replacées dans un contexte plus large de renforcement de leurs capacités d'action. S'il s'agit toujours d'une compétence de l'Etat, ce domaine est désormais investi au niveau de l'ensemble des échelles infranationales. Cela peut être le fait d'une volonté politique portée localement mais ce changement résulte également d'une stratégie de l'Etat visant à solliciter les collectivités locales afin de partager les coûts engagés par sa politique universitaire. Cet investissement local montre que la notion de compétence, lorsqu'elle s'applique à l'enseignement supérieur et à la recherche, reste fragile face aux besoins de l'Etat et aux principes qui guident les acteurs locaux et les poussent à offrir un environnement propice au développement des activités universitaires.

Selon MUSSELIN, les deux composantes de la territorialisation des politiques d'enseignement supérieur et de recherche sont une implication croissante des collectivités dans les questions universitaires et l'intérêt retrouvé des universités pour leur participation au développement local du territoire où elles se trouvent[201]. Les éléments présentés dans cette partie sur les interventions et le positionnement des intercommunalités ne nous permettent pas de confirmer l'existence d'un tel processus au niveau des agglomérations, à quelques exceptions près. Cependant, compte tenu de leur intérêt croissant pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche observé depuis peu, ce constat est en train de changer avec la promulgation de la loi MAPTAM, qui allie la reconnaissance de l'échelle métropolitaine à une incitation à l'intervention dans ce domaine.

[201] MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », op. cit.

2ème Partie

La construction d'une intervention métropolitaine en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Si les intercommunalités ont développé un intérêt pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche plus tardivement que les Régions et les communes, les métropoles créées par la loi MAPTAM ont aujourd'hui toutes investi ce champ d'action. A partir du cas bordelais, cette deuxième partie propose d'étudier les différentes étapes qui ont structuré le passage d'une Communauté urbaine rencontrant des difficultés à se saisir pleinement des questions d'enseignement supérieur et de recherche, à une Métropole dotée d'une stratégie d'intervention à l'horizon 2020. L'étude de cette évolution nous permet de mesurer l'impact de la loi MAPTAM sur l'intervention d'une intercommunalité et de nous interroger sur les raisons et la portée de ce positionnement stratégique.

Chapitre 1. Une intervention étroitement liée aux volontés politiques et au fonctionnement institutionnel

La Communauté urbaine de Bordeaux est soumise aux rythmes de la vie politique et à des transformations institutionnelles, et le développement d'une intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche a été marqué par un contexte politique en mouvement et des contraintes internes.

1. L'enseignement supérieur et la recherche dans un projet politique

1.1 Une vision qui se dessine, liée à un projet de territoire.

Les exemples tirés du cas bordelais dans le chapitre précédent ont montré que la Communauté urbaine de Bordeaux a pris en compte assez tôt les territoires d'enseignement supérieur et de recherche dans la mise en œuvre de ses politiques communautaires tout en restant dans le cadre de ses compétences traditionnelles. Cette intervention a toutefois été renforcée dans les années 2000, et en particulier sous la mandature de Vincent FELTESSE (2007-2014). Le moment fort de cette période a été l'engagement de La Cub à participer à hauteur de 51,5 millions d'euros à l'Opération Campus, aux côté de l'Etat, de la Région Aquitaine, de la Caisse des Dépôts et Consignations et des établissements partenaires.

Cette opération est menée dans le cadre d'un vaste programme national (évoqué précédemment) engagé par le gouvernement Fillon en 2008 qui mobilise le produit de la cession de parts dans le capital d'EDF (3,5 milliards d'euros au total). Sélectionnée en 2008 parmi les six premiers dossiers par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'Opération Campus de Bordeaux vise à rénover et dynamiser les sites universitaires de l'agglomération bordelaise pour créer de véritables lieux de vie et accroître leur visibilité internationale. Le projet

bordelais, porté à l'origine par le PRES Université de Bordeaux[202], concerne trois sites : à savoir le domaine universitaire situé sur les communes de Pessac, Talence et Gradignan qui occupe une surface de 235 hectares et concentre 55 % des effectifs de l'enseignement supérieur bordelais, le site de Carreire adossé au centre hospitalier universitaire de Bordeaux (site enclavé de 13 hectares dédié aux sciences du vivant et qui regroupe 16,5 % des effectifs) et le site de la Victoire dans le cœur historique, tous deux sur la commune de Bordeaux[203].

L'enveloppe affectée au projet bordelais par l'Etat s'élève à 475 millions d'euros. La Région Aquitaine s'est quant à elle engagée à accompagner cette opération pour un montant de 200 millions d'euros. Si le projet concerne essentiellement la construction et la rénovation de bâtiments universitaires, La Cub s'y est associée afin de travailler à l'insertion urbaine des espaces universitaires rénovés pour mettre fin aux enclaves décrites dans la Partie précédente. Son intervention est encadrée par une « convention partenariale de site » signée en décembre 2010 avec les différents partenaires. Elle s'engage à intervenir en priorité sur deux volets : l'aménagement des espaces publics, avec les questions de qualité des espaces publics et d'accessibilité pour favoriser les liaisons entre les centralités du campus et avec les services urbains, et au titre de la « vie de campus » par le développement et l'amélioration de l'offre de services de proximité et de pôles de vie, lieux de vie et d'étude agréables. La Cub n'a donc pas vocation à participer aux opérations immobilières. La version initiale de la convention de site propose une liste d'opérations, détaillée dans le tableau ci-dessous, sur lesquelles sont fléchés des montants d'intervention, le volet aménagement des espaces publics étant le plus important avec une enveloppe prévue à hauteur de 38 millions d'euros. Sur cette somme, 15 millions d'euros sont inscrits mais non fléchés. Il s'agit d'une provision pour des aménagements qui concernent des phases ultérieures de l'opération dont la programmation n'était pas encore arrêtée en 2010.

---

[202] Le PRES Université de Bordeaux (2007-2013) était composé des universités Bordeaux 1, Bordeaux Ségalen, Bordeaux 3 et Bordeaux IV, de Sciences Po Bordeaux, de l'Institut polytechnique de Bordeaux (regroupant des formations d'ingénieurs) et de Bordeaux Sciences Agro.

[203] Une carte de la composition de l'enseignement supérieur bordelais est en annexe.

Liste des opérations avec interventions possibles de la Communauté Urbaine de Bordeaux dans le cadre de l'Opération Campus

Volet concerné	Nom de l'opération	Nature du type d'intervention	Participation
aménagement des espaces publics	médecine préventive (PTG)	maîtrise d'ouvrage : aménagement des espaces extérieurs, 200m de chaussée à reprendre	1,40
	station de tramway Peixotto (PTG)	maîtrise d'ouvrage : aménagement d'une place piétonne et des espaces verts	4,00
	station de tramway Béthanie (PTG)	maîtrise d'ouvrage : aménagement d'une place piétonne et des espaces verts	2,40
	esplanade des Arts (PTG)	maîtrise d'ouvrage : traitement des espaces verts et cheminements piétons	6,00
	station de tramway François Bordes (PTG)	maîtrise d'ouvrage : requalification de la voirie, modification du carrefour et aménagement d'une place piétonne	3,00
	avenue Roul (PTG)	maîtrise d'ouvrage : aménagement des accès vers Bordeaux1 et aménagement de la passerelle vers la BU1	0,20
	aménagement de l'espace public libéré par la démolition de la Cité Léo Saignat (Carreire)	maîtrise d'ouvrage : aménagement de l'espace public	6,00
	deuxième et troisième phase de l'opération campus (en attente de programmation: Carreire, secteur Centre et Ouest PTG, équipements sportifs)		*15,00*
		TOTAL	**38,00**
service vie étudiante et vie du campus	4 études de secteur (Carreire et PTG)	co-maîtrise d'ouvrage	0,40
	nouvel espace étudiant sur site libéré par le déplacement d'Odontologie (Victoire)	participations financières	3,00
	Maison de vie Mascaret (Carreire)	participations financières	0,70
	Halle des sports	participations financières	0,70
	Pôle de vie PTG	participations financières	4,00
	aménagement des zones sportives	participations financières	4,70
		TOTAL	**13,50**
	TOTAL GENERAL	**en millions d'euros**	51,50

Interventions de la 1er phase de l'Opération Campus
Interventions de la seconde phase de l'Opération Campus

Source : délibération n°2010/0709 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 22 octobre 2010.

La Cub se positionne donc en 2010 sur un projet de grande envergure, pour lequel elle réserve une enveloppe financière non négligeable de plus de 50 millions d'euros, identifié comme étant dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche et venant « officialiser un nouveau partenariat avec l'Université de Bordeaux »[204] , en restant sur son cœur de métier qu'est l'aménagement mais en élargissant son implication sur un volet qui est davantage orienté vers la qualité de vie pour une plus grande attractivité du territoire. Les aménagements sont concentrés autour des stations du tramway, qui traverse le domaine universitaire, et les opérations de vie de campus ciblent des lieux de vie et d'activités sportives.

D'autres opérations ont été votées sous cette mandature et permettent d'affirmer progressivement la place de La Cub comme partenaire des établissements, parmi lesquelles peuvent être citées : le financement du surcout d'une opération immobilière inscrite au CPER concernant l'Institut National de Recherche en Informatique et Automatique (INRIA) pour un montant de 1,1M€[205],

[204] Délibération n°2010/0709 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 22 octobre 2010.
[205] Délibération n°2009/0505 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 10 juillet 2009.

la construction d'une voie nouvelle desservant l'Institut d'Optique d'Aquitaine[206] (1,45M€), la réalisation de terminus partiels du tramway, la participation à la construction d'un nouveau restaurant universitaire du CROUS sur le site de Carreire[207] (2M€) et la participation à l'extension de l'école de commerce et de management privée KEDGE Business School située à proximité du domaine universitaire (2M€)[208]. Ces opérations semblent répondre à une pratique du « coup par coup », sortes d'opportunités saisies qui ne suivent pas une logique d'intervention claire prédéfinie, mais il est intéressant de noter deux choses à leur sujet. La première est que, de manière générale, l'ensemble des délibérations prennent pour référence la délibération de 2010 actant la signature de la convention de site et la participation de La Cub à l'Opération Campus. Elle s'affirme comme un acte fondateur du rapprochement avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui permet de justifier toute intervention sur les campus. La seconde concerne les termes utilisés pour justifier ces interventions : « compte tenu des enjeux urbains auxquels le projet répond » ou bien « compte tenu du fait qu'il participe au rayonnement et au développement économique du territoire métropolitain » ou encore « qu'il présente un intérêt métropolitain » sont des expressions qui renvoient au fait que l'implication de La Cub s'inscrit dans un projet de territoire à l'échelle métropolitaine.

Ce projet de territoire est avant tout politique et correspond à une vision portée par l'exécutif. Nous avons cherché à savoir ce qui avait motivé ce nouvel investissement de La Cub auprès des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et, pour ce faire, nous avons rencontré[209] Vincent FELTESSE afin d'essayer d'identifier ce qui caractérisait cette « ère Feltesse » qui semble, à première vue, porteuse de changements dans le rôle de l'intercommunalité. La Cub, selon lui, a longtemps été une exception par rapport aux autres communautés urbaines, à la fois en termes d'évolution des compétences et d'évolution de son

[206] Délibération n°2011/0507 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 8 juillet 2011.
[207] Délibération n°2013/0905 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 20 décembre 2013.
[208] Délibération n°2013/0902 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 20 décembre 2013.
[209] Entretien réalisé le 17 mars 2016 à Bordeaux.

périmètre géographique : « outre une modification des compétences assez marginale opérée en 1993 et l'intégration d'une nouvelle commune en 2013, globalement, les compétences de la Cub n'ont pas bougé depuis la fin des années 1960 jusqu'à ma mandature […] contrairement à des vieilles communautés urbaines comme Lyon, Lille, Strasbourg ou des plus récentes comme Toulouse ou Nantes ». A son arrivée à la présidence de La Cub en 2007, il considère que la Communauté urbaine de Bordeaux ne fait pas seulement office d'exception mais qu'elle est davantage une « anomalie » dans le spectre des communautés urbaines françaises : « j'ai répété encore récemment en conseil municipal de Bordeaux qu'il est assez fascinant de lire un rapport d'activité de la Métropole de Lyon par rapport à un rapport d'activité de la Métropole de Bordeaux. Nous avons l'impression qu'il ne s'agit pas de la même institution avec, d'une part, Bordeaux où l'on parle de voirie, de déchets et d'autre part, Lyon qui parle de culture, de compétitivité, etc. ». Rester sur des compétences très classiques comme les transports ou les déchets est alors perçu comme une cause potentielle d'affaiblissement de l'attractivité et de la compétitivité du territoire. Il déclare : « toute ma mandature [visait] à transformer la Cub en un objet politique, au sens noble du terme ». Cette idée d'objet politique métropolitain se retrouve dans son discours tout au long de son mandat[210], jusque dans ses propos tenus lors de la réception organisée le 16 avril 2014 pour le personnel de La Cub à l'occasion de son départ. Il avait alors résumé ces années passées comme ayant permis de « construire un nouvel objet politique » et ainsi de transformer la place et le rôle de la Communauté urbaine sur le territoire.

Quel est donc plus concrètement cet « objet politique » ? Vincent FELTESSE explique qu'au moment de son élection en 2007, son projet est de transformer La Cub « en objet politique calé sur les enjeux du moment » que sont le logement, la nature et le développement durable et, « surtout », le développement économique et l'emploi. Il souhaitait ainsi renforcer ou développer

[210] Notons toutefois que ces propos sont tenus par un homme jeune à la carrière politique encore récente et pour lequel la présidence de la Communauté urbaine, alors qu'il était maire de Blanquefort (commune d'environ 15 000 habitants), représentait une opportunité et un tremplin politique importants, en particulier s'il parvenait à être associé à une transformation positive de l'institution.

l'intervention de la communauté urbaine autour d'un "quadriptyque" Economie/emploi - Habitat - Déplacements - Nature. La volonté de Vincent FELTESSE d'amener La Cub vers une nouvelle étape de son développement est d'ailleurs confirmée au sein des services par certains observateurs. Un représentant syndical nous exposait ainsi que, selon lui, Vincent FELTESSE était attaché au fait métropolitain, qu'il s'était battu pour que la métropole existe et qu'elle ait une stratégie[211]. Ce projet politique s'est d'ailleurs concrétisé en 2011 avec la production d'un Projet Métropolitain[212]. A la suite d'un travail de réflexion, d'expertise et de concertation de deux ans autour de « Bordeaux Métropole 3.0 », qui a réuni de nombreux partenaires institutionnels et personnes compétentes issues de la société civile, ce document propose une stratégie globale de développement du territoire métropolitain à l'horizon 2030. Intitulé « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », il a pour but de « faire de l'agglomération bordelaise une véritable métropole au rayonnement national, et même européen »[213]. Les cinq sens (une métropole solidaire, stimulante, sobre, sensible et singulière) autour desquels le projet est construit sont complétés par des leviers d'action transversaux. L'enseignement supérieur et la recherche y figurent à travers l'idée d' « un esprit Campus, pour une métropole apprenante »[214].

LE PROJET METROPOLITAIN

Dans le Projet Métropolitain, faire campus c'est « faire habiter les étudiants à l'université et ouvrir l'université aux habitants pour créer une émulation collective qui favorise la transmission des savoirs et la production de connaissances nouvelles. Le campus est ainsi source d'une culture partagée. Il est aussi source d'innovation, donc de prospérité et d'emploi ».

Cette stratégie comporte cinq enjeux majeurs :

1) faire un campus métropolitain, grâce à une stratégie concentrée sur la construction d'un campus connecté à la métropole, le rapprochement des lieux

[211] Echange ayant eu lieu le 7 septembre 2015 à Bordeaux Métropole lors d'une discussion informelle.
[212] « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain » voté par le Conseil de la Communauté urbaine de Bordeaux le 25 novembre 2011, publié et distribué en octobre 2012.
[213] « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », éditorial de Vincent FELTESSE.
[214] « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », p. 66-69

métropolitains et la mutualisation d'activités ou d'équipements comme les équipements sportifs,

2) rapprocher la recherche (les laboratoires) et les entreprises pour stimuler l'innovation et ainsi garantir la compétitivité et l'attractivité de la métropole bordelaise,

3) décloisonner les filières économiques et faire que la métropole ait les moyens de stimuler les communes périphériques et les entraîner dans une dynamique de croissance,

4) fabriquer une métropole apprenante c'est-à-dire qui utilise le campus, lieu de savoir et de vie, pour faire de la métropole (qui est un lieu de vie) un lieu de savoir, d'apprentissage et de découverte pour tous ; cela passe par une meilleure mise en valeur des lieux publics consacrés à la culture, dont l'université,

5) renouer avec le cosmopolitisme et s'ouvrir davantage au monde, multiplier les échanges avec l'international et ce grâce au campus qui incarne ce cosmopolitisme et l'indifférence aux frontières.

Dans l'esprit du Projet métropolitain, la préoccupation « enseignement supérieur et recherche », dans sa double dimension de production d'intelligence et de territoire de vie d'une population jeune, se traduit par la création de lieux de vie, une plus grande ouverture du campus sur la ville, une meilleure connexion à la métropole et le fait de promouvoir la contribution de l'enseignement supérieur et de la recherche à la croissance économique et à l'attractivité du territoire. Cette ambition métropolitaine affirmée, Vincent FELTESSE a « ensuite saisi toutes les opportunités possibles pour amener petit à petit La Cub sur la question de l'enseignement supérieur et de la recherche »[215]. De tels propos viennent nourrir l'idée d'une volonté politique de montée en puissance sur ces questions mais renforcent également l'idée d'une traduction opérationnelle au coup par coup en fonction des opportunités qui se présentaient. Pour Vincent FELTESSE, ceci a été rendu possible par le fait que le PRES Université de Bordeaux et l'Etat rencontraient alors des difficultés pour équilibrer le budget de l'Opération Campus ; la participation de La Cub avait été perçue comme une aubaine. Ce point

[215] Entretien réalisé le 17 mars 2016 à Bordeaux.

de départ a permis d'ouvrir un dialogue nouveau entre deux mondes qui se fréquentaient peu : « à partir de là, nous nous sommes mis à travailler avec l'Université et à trouver des portes d'entrée »[216].

Dans l'organisation des services de La Cub, cette question du rapprochement avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les projets à mettre en œuvre ont été portés au sein de la Mission 2025 puis, à partir de 2011 et d'une réorganisation de l'administration, par la direction des stratégies métropolitaines et de l'innovation (DSMI). Dans les deux cas, il s'agit de directions plus stratégiques que techniques, qui travaillent sur les grands projets transversaux, structurants ou innovants comme le CPER, le devenir de la zone aéroportuaire, l'élaboration du Projet Métropolitain ou encore les questions de participation citoyenne, avec une vision prospective sur l'avenir de l'échelle intercommunale et la mise en œuvre du projet politique du Président. C'est à ce niveau qu'est pilotée l'Opération Campus et que sont traitées l'ensemble des questions liées à l'enseignement supérieur et à la recherche, en relation avec la direction générale des services et le cabinet du Président, avec pour mission de faire le lien entre l'ensemble des directions de La Cub pouvant être impliquées dans la mise en œuvre de projets stratégiques. Il ne s'agit pas pour autant d'une équipe dédiée mais d'une personne qui s'est vue confier ces questions dans sa lettre de mission. Egalement impliquée sur ces questions, la direction du développement économique et de l'attractivité travaille sur la gestion et le suivi de filières économiques. Elle entretient des relations peu intenses avec différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans le cadre du soutien apporté par La Cub à des pôles de compétitivité[217] et des technopoles[218]. Toutefois,

---

[216] Une illustration de cette évolution a été l'intervention d'Alain BOUDOU, vice-président du PRES Université de Bordeaux, en Conseil du 22 octobre 2010. Il était invité à présenter le projet de l'Opération Campus aux élus communautaires avant le vote de la délibération sur la convention de site. Il s'agit d'un évènement assez inédit et d'un symbole quant à l'importance accordée aux institutions universitaires par Vincent FELTESSE.

[217] Les deux pôles sont Aerospace Valley (aéronautique/espace) et Route des Lasers (optique/photonique). Les pôles de compétitivité ont été lancés en 2004 dans le cadre d'une orientation nouvelle de la politique industrielle nationale. Il s'agit de structures ayant vocation à soutenir l'innovation via le développement de projets de R&D et d'entreprises. Elles rassemblent, sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, des laboratoires de recherche, des établissements de formation et associent les pouvoirs publics nationaux et locaux. Source : http://competitivite.gouv.fr/

cette direction va basculer progressivement vers une approche plus immobilière en proposant une aide à l'investissement immobilier à l'Ecole Nationale Supérieure d'Arts et Métiers (ENSAM) pour accueillir le site aquitain de l'Institut de Recherche Technologique (IRT) St Exupéry[219]. Une personne de la direction rencontrée en novembre 2014 décrit ces changements et ces nouveaux projets comme « une question d'opportunités qui ont conduit à la situation actuelle et ont permis d'entrer dans le sujet ».

Enfin, un dernier rapprochement a été opéré avec la création de la fondation Bordeaux Université. En 2009, le PRES Université de Bordeaux s'est doté d'une fondation universitaire[220], interface entre l'Université et le monde socioéconomique qui a pour missions de soutenir le développement de la recherche, d'accompagner la professionnalisation des formations et l'insertion des diplômés, d'augmenter l'attractivité du campus bordelais et de favoriser la diffusion du savoir. Il s'agit d'un outil qui doit permettre de développer et de renforcer les relations entre le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et les acteurs extérieurs (entreprises, associations, institutions, citoyens) dans le cadre de projets communs. En 2010, La Cub est devenue, aux côtés de Jean René FOURTOU (Président de la fondation et alors Président du Conseil de surveillance du groupe Vivendi), Sanofi Aventis, SFR, la Région Aquitaine et la ville de Bordeaux, le sixième membre fondateur de cette fondation moyennant une participation financière de 250 000 € à son capital[221]. La délibération actant ce nouveau rapprochement met en avant le fait que ce partenariat permettra de « participer au développement ainsi qu'au rayonnement et à l'attractivité du

---

[218] Les deux technopoles sont Bordeaux Unitec et Bordeaux Technowest. Il s'agit d'associations dont la mission consiste à accompagner les créateurs d'entreprises et l'implantation d'entreprises innovantes, startups et autres en associant les acteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et du monde économique.

[219] Délibération n°2014/0466 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 26 septembre 2014. Les IRT sont des structures labellisées par l'État dans le cadre du programme des Investissements d'Avenir. Ils organisent et pilotent des activités de recherche thématiques et interdisciplinaire orientées vers les besoins du marché et des entreprises. Ils permettent de renforcer des écosystèmes d'innovation et participent à une dynamique Industrie-Recherche-Formation sur quelques domaines d'excellence. Source : http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/

[220] Outil dont disposent les universités depuis la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 afin de mobiliser le financement d'entreprises et de particuliers.

territoire métropolitain ». Nous nous sommes procurée une note interne de la Mission 2025, datant de février 2009, au sujet de l'adhésion à la fondation, sur laquelle figurent des annotations manuscrites provenant du cabinet du président de La Cub à l'attention de Vincent FELTESSE. Trois points résument les enjeux politiques de ce sujet et vont dans le sens d'une participation : « 1. Il est difficile d'échapper à cette participation, l'autonomie des universités étant un fait acquis ; 2. Cette subvention/dotation […] sera politiquement remarquée ; 3. Après le Plan Campus, les aménagements divers (voirie, transports), [avec] cette participation à la fondation nous devenons un partenaire non négligeable de l'Université »[222]. Cet aperçu des logiques qui accompagnent cette participation vient renforcer à nouveau l'idée d'une prise de conscience de l'importance de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le projet politique de territoire mais également celle d'un rapprochement par opportunités saisies par La Cub afin de travailler avec les établissements, aux côtés de la Région et de la ville.

1.2 Nouvel exécutif, nouvelles compétences

Ce progressif rapprochement s'est opéré dans un contexte national particulier de discussions autour de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et de la loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui sont venues renforcer l'échelon métropolitain comme moteur de la croissance en créant le statut de métropole. Ce statut apparaît désormais dans le Code général des collectivités territoriales : « La métropole est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources

[221] Délibération n°2010/0390 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 25 juin 2010.
[222] Archives de Bordeaux Métropole

universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré »[223]. La loi MAPTAM a ainsi profondément bouleversé la communauté urbaine de Bordeaux, devenue Bordeaux Métropole au 1er janvier 2015, en lui conférant de nouvelles compétences et en initiant un processus de mutualisation des services avec certaines communes membres de l'intercommunalité.

L'article 43 de la loi MAPTAM détaille les compétences attribuées aux métropoles[224] et exercées de plein droit en lieu et place des communes membres. En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, cinq compétences sont répertoriées : a) création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; b) actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ; c) construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; d) promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme et enfin e) programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Cette dernière compétence est celle qui nous intéresse ici puisqu'elle place les métropoles dans le paysage des partenaires locaux des établissements d'enseignement supérieur et de recherche sans qu'elles aient dorénavant à se préoccuper du principe de spécialité.

La promulgation de cette loi a été suivie d'un changement d'exécutif avec les élections municipales de mars 2014 qui ont porté Alain JUPPE à la présidence de la communauté urbaine, faisant ainsi de 2014-2015 une période de transition, d'une part, vers la mise en œuvre de la loi MAPTAM et le passage au statut de

---

[223] Loi MAPTAM n°2014-58, article 43 / Code général des collectivités territoriales, article L5217-1

[224] Loi MAPTAM n°2014-58, article 43 / Code général des collectivités territoriales, article L5217-2-I

métropole et, d'autre part, dans la définition d'un nouveau projet politique pour le territoire métropolitain. Cela a eu pour conséquence une période d'incertitude au sein des services, dans l'attente de nouvelles orientations politiques mais aussi de décisions relatives à une probable réorganisation liée à de nouveaux transferts de compétences et à la mutualisation.

Sur le premier point, la Métropole s'est dotée en 2015 d'un Projet de mandature[225] qui fixe les orientations politiques pour le territoire jusqu'en 2020 et à l'horizon 2030. Ce document affiche une ambition en matière d'attractivité, de rayonnement et de qualité de vie de la métropole bordelaise et annonce pour cela cinq objectifs : affirmer et conforter le dynamisme économique du territoire au service de l'emploi ; organiser un modèle de mobilité « intelligente » ; proposer des logements accessibles et de qualité ; veiller à la qualité de vie des habitants comme à la préservation de l'environnement et mettre en œuvre une action publique plus efficiente. L'enseignement supérieur et la recherche y figurent, mais de manière plus modeste (un paragraphe) et dans une vision plus réduite que ce qu'affichait le Projet métropolitain du précédent exécutif. Ils apparaissent dans le volet économique, où « miser sur l'excellence du campus » est associé aux questions d'accessibilité, de tourisme et de promotion du territoire afin d'atteindre les objectifs d'une « attractivité renforcée » et d'un « rayonnement étendu ». L'Université est présentée comme un « argument d'attractivité » et de « structuration de la métropole », les succès aux appels à projets nationaux Campus et IdEx y sont rappelés et il est affirmé l'intention de « constituer une université encore plus forte afin d'attirer les talents et de participer davantage encore à la croissance économique ». Pour finir, le texte présente la façon dont la nouvelle compétence de la métropole sera mobilisée : « La Métropole […] accompagnera le développement de l'université et favorisera la structuration de pôles d'excellence : sur le commerce, la transition énergétique, les matériaux composites, la santé, etc. De plus, pour valoriser le capital humain indispensable à la dynamique territoriale, la Métropole s'attachera à favoriser les ponts entre

[225] Projet de mandature 2014-2020 « Bordeaux Métropole : une haute qualité de vie dans une métropole européenne », Bordeaux Métropole, décembre 2015 [consultable en ligne ; URL http://www.bordeaux-metropole.fr/Publications]

l'enseignement supérieur/la recherche et les entreprises (startup et PME) autour de programmes communs répondant aux priorités du développement économique du territoire ». Ces grandes lignes du Projet de mandature sont consensuelles et conformes à la tendance constatée et présentée dans la première partie de ce travail : l'enseignement supérieur et la recherche sont des acteurs du développement économique du territoire et le soutien à l'innovation et au transfert de technologie, en fonction de spécificités territoriales, doit être une priorité des pouvoirs locaux. Le Projet de mandature présente également un nouvel outil, l'Opération d'Intérêt Métropolitain (OIM) Créative Vallée, renommée ensuite Bordeaux Inno Campus, qui doit contribuer à dynamiser le développement économique du territoire en soutenant et en rendant visible les grandes filières stratégiques du territoire. Mise en place en 2016 sur le secteur du domaine universitaire et des centres hospitalo-universitaires, elle doit permettre de favoriser le développement économique du territoire autour du transfert de technologies et de l'innovation, plus particulièrement en matière de santé et de laser.

Il faut toutefois prendre en compte le fait que ce Projet de mandature est un document de communication, rédigé en interne et assez rapidement (il a été publié un an et demi après le début de la mandature). Il n'était en effet pas la priorité de la présidence et de la direction générale des services, davantage préoccupées par la mise en œuvre et la réussite d'une « dynamique de métropolisation », terme utilisé[226] pour regrouper les transferts de compétences prévus par la loi MAPTAM, l'organisation d'une mutualisation des services et l'élaboration d'un schéma de mutualisation[227] entre la Métropole et les communes membres et un objectif de « territorialisation »[228] de l'action publique et des services métropolitains. Plusieurs personnes ont ainsi été missionnées afin d'organiser les transferts de

[226] http://www.bordeaux-metropole.fr/Metropole/Organisation-administrative/Pourquoi-la-metropole/Une-dynamique-de-metropolisation

[227] Prévu par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Adopté en novembre 2014 dans le cas de la métropole bordelaise.

[228] Le terme de « territorialisation » est ici employé par la Métropole pour exprimer une division de son territoire en quatre pôles territoriaux « responsables de toutes les actions déconcentrées, de compétences métropolitaine ou municipale, qui leurs sont confiées » et la mise en place de conférences territoriales des maires de chaque territoire. « L'objectif est de garantir la réactivité dans la mise en œuvre des compétences en favorisant des circuits de décision courts pour toutes les missions du quotidien ».

compétences qui ont fait l'objet d'un travail commun entre les communes et la Métropole. Il s'agissait d'identifier les moyens humains et financiers devant être transférés depuis les communes pour assurer les nouvelles missions et de faire valider ces décisions par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) composée d'élus.

L'enseignement supérieur et la recherche n'ont pas fait partie des sujets traités en priorité par cette commission, contrairement aux questions de politique de la ville ou de tourisme, pour ne citer qu'elles. Les questions d'enseignement supérieur et de recherche ont été abordées progressivement, à l'initiative de la ville de Bordeaux. Un comité de pilotage « Métropole » a été organisé le 20 février 2015 lors duquel a été remis aux élus un point d'avancement sur les compétences transférées. Ce document précise qu'une consultation est ouverte auprès des communes, qui sont invitées à faire part des budgets qu'elles consacrent de manière récurrente au soutien à des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi qu'à des programmes de recherche, afin d'étudier d'éventuels transferts.

En juin 2015, la DSMI a produit une note à l'attention du directeur général des services sur les suites de cette consultation. A l'exception de la ville de Bordeaux, les autres communes concernées n'ont pas transmis d'informations laissant envisager un quelconque report d'actions vers la Métropole et, par conséquent, un transfert de charges, de recettes ou de personnels. La ville de Bordeaux a présenté trois catégories de soutien aux établissements pouvant faire l'objet d'un transfert[229]. La première concerne le patrimoine mis à disposition de l'Université de Bordeaux par la ville, par transfert de gestion ou faisant l'objet d'une location, le loyer étant reversé à l'Université sous la forme d'une subvention annuelle. Les conclusions de la DSMI montrent que près de 15 000 m2 sont ainsi mis à disposition par la ville sous la forme d'un transfert de gestion, ce qui implique que la ville ne supporte aucune dépense et ne perçoit aucun loyer. Un

[229] Note interne de la DSMI à l'attention du Directeur général des services, Bordeaux Métropole, 8 juin 2015.

éventuel transfert de propriété à la Métropole n'impliquerait donc pas de transfert de charge. La note préconise le maintien d'un statu quo concernant les bâtiments mis à disposition, compte tenu du fait qu'ils reviendraient à la ville s'ils n'étaient plus occupés par l'Université ou affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche, et un transfert à la Métropole des locaux loués[230]. La deuxième catégorie correspond à la dotation versée par la ville à la fondation Bordeaux Université en tant que membre fondateur et une subvention annuelle pour l'organisation de l'évènement « rentrée étudiante ». Si la ville a maintenu sa présence auprès de la fondation, la note propose que la subvention annuelle soit présentée en CLECT. La troisième partie concerne quant à elle le cas particulier de l'Ecole d'Enseignement Supérieur d'Art de Bordeaux (EBABX).

Cette école a un statut particulier puisqu'il s'agit, à l'origine, d'une Ecole des Beaux Arts municipale transformée en établissement public de coopération culturelle (EPCC) en 2010. La présidence est exercée par l'adjoint au maire de Bordeaux en charge de la culture et le montant de la contribution annuelle de la ville au fonctionnement de l'école s'élève à 3,1 millions d'euros sur un budget total de 3,5 millions d'euros (le complément étant apporté par l'Etat et la Région Aquitaine). Une convention de partenariat[231] existe entre la ville et l'EBABX, particulièrement favorable pour l'Ecole puisqu'elle fixe des mises à disposition de biens[232] mais aussi les conditions de prestations de services effectuées par la ville pour le compte de l'EPCC[233]. Les statuts de l'école indiquent clairement qu'elle a pour mission principale de dispenser un enseignement supérieur en arts plastiques mais sa nature et surtout l'origine de son financement impliquent une mission secondaire de gestion d'un service public culturel. Les conditions d'un transfert à la Métropole sont donc complexes. Si la Métropole devait prendre en charge tout ou partie des dépenses de la ville au titre de sa nouvelle compétence, la double

[230] Délibération 2015/618 du Conseil municipal de Bordeaux, séance du 14 décembre 2015. La propriété des locaux est transférée à titre gratuit à Bordeaux Métropole.
[231] Délibération 2011/502 du Conseil municipal de Bordeaux, séance du 26 septembre 2011.
[232] Mise à disposition des locaux contre un euro symbolique, d'une voiture, mise à disposition ou transfert de propriété de biens et équipements informatiques, mise à disposition de collections et ouvrages pour la bibliothèque de l'école, assurances…
[233] La ville propose un appui technique, juridique et méthodologique sur certains domaines sous la forme de prestations concernant l'informatique et les réseaux, les ressources humaines, les questions juridiques et les marchés publics, les parutions et la diffusion, etc.

vocation de l'école interroge. En outre, la ville de Bordeaux ne semble pas favorable à l'idée de se voir écartée de la gouvernance de l'Ecole. Les services de Bordeaux Métropole envisagent donc trois hypothèses : un soutien financier de la Métropole dans le cadre de sa compétence et sans changement pour le positionnement de la ville dans les instances de gouvernance (mais c'est une option peu satisfaisante et qui ne correspond pas à un transfert), une substitution complète de la Métropole à la ville (avec transfert des bâtiments et de l'ensemble des charges assumées par la ville) ou une entrée de la Métropole au sein de l'EPCC aux côtés des membres actuels (ce qui implique de déterminer la contribution financière de la Métropole et offre la possibilité d'envisager un transfert de propriété du bâtiment). Compte tenu de sa complexité[234], ce dossier n'est pas passé en CLECT et fait toujours l'objet de débats, en particulier entre élus de la ville et de la Métropole, afin d'identifier dans quelle mesure cette dernière doit intervenir.

Le processus de métropolisation, et l'étude de la compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche qui l'a accompagné, n'ont pas permis d'approfondir la vision de ce secteur et les orientations de la Métropole esquissées dans le Projet de mandature. Dans ce domaine comme dans d'autres, les travaux ont d'abord porté sur les questions de statuts de la nouvelle Métropole, d'organisation des services et de mutualisation, dans un contexte de bouleversement institutionnel important mais aussi de volonté de réduction des dépenses de fonctionnement de la nouvelle Métropole.

1.3 De nouveaux élus porteurs d'une vision de l'enseignement supérieur et de la recherche

L' « ère Feltesse » a été marquée par une volonté de rapprochement, émanant de la présidence, entre la Métropole et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L' « ère Juppé » qui a débuté en 2014 annonce-t-elle une

[234] Il est à noter que l'EBABX souffre de la vétusté de ses locaux et d'un manque de place. Un transfert complet à ce stade imposerait indéniablement à la Métropole des dépenses supplémentaires dans un futur proche (et qui ne seraient pas amorties par un transfert de charge) afin de relocaliser l'école ou de rénover ses locaux.

poursuite de ce mouvement et une confirmation de l'importance accordée à ces relations ?

A première vue, certains éléments semblent aller dans ce sens. Alain JUPPE déclarait ainsi en 2010 dans un film promotionnel de la fondation Bordeaux Université « il n'y a pas de métropole sans une université rayonnante et attractive »[235]. Il avait présidé en 2009, avec Michel ROCARD, la commission chargée de réfléchir à la répartition des 35 milliards d'euros des Investissements d'Avenir. C'est cette commission qui, ayant désigné l'innovation comme priorité, a préconisé que soient privilégiés l'enseignement supérieur et la recherche, ciblés pour près de la moitié des investissements[236]. Certaines réserves sont toutefois émises par les services métropolitains au moment du changement d'exécutif quant à la vision du maire de Bordeaux sur le rôle de la Métropole par rapport à celle de son prédécesseur : si Vincent FELTESSE avait développé son idée de Métropole en tant qu'« objet politique » et avait misé sur d'avantage de « soft »[237], avec un projet stratégique de développement pour le territoire, Alain JUPPE est identifié à la fois comme jacobin (au sens où la définition des priorités politiques appartient à l'Etat) et très attaché au rôle de la commune qui définit les stratégies locales. Alain JUPPE serait donc porteur d'une vision de la Métropole moins politique et plus pragmatique, « instrument » de mise en œuvre des stratégies élaborées au niveau de la ville, et qui reste dans son cœur de métier historique. Mais il s'agit là de vision d'observateurs internes à Bordeaux Métropole dans un contexte de changement d'exécutif et de bouleversement consécutif à la décision de mutualisation. Ce point de vue n'est pas vérifiable dans les faits à peine deux ans après les élections municipales et le passage au statut de métropole. Il est

---

[235] Film de présentation de la fondation tourné en juin 2010. Il a été retiré du site internet de la fondation en mai 2016 mais reste disponible pour consultation auprès des services de la fondation [www.fondation.univ-bordeaux.fr/contact].

[236] Préconisations : 16 milliards d'euros pour l'enseignement supérieur et la recherche, 4,5 milliards d'euros pour l'émergence de la ville de demain, 4 milliards d'euros sur l'économie numérique, 3,5 milliards d'euros pour les énergies renouvelables, 3 milliards d'euros sur les transports du futur, 2 milliards d'euros sur les sciences du vivant et 2 milliards d'euros pour le soutien aux PME innovantes.
[URLwww.vie-publique.fr/actualite/alaune/emprunt-national-35-milliards-euros-pour-innovation.html]

[237] L'opposition entre « hard » et « soft » est largement employée par les services de Bordeaux Métropole pour donner à voir une différence entre une intervention classique sur les transports, la voirie, les réseaux sous-terrain, etc. qui demandent une grande technicité et des travaux lourds (hard) et une action de réflexion plus stratégique sur l'avenir du territoire (soft). Pour résumer, ils

toutefois intéressant de garder ces remarques à l'esprit lorsque nous aborderons la question des retours du président sur le travail de réflexion stratégique en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Aux côté du président de la Métropole, plusieurs vice-présidents ont reçu une délégation dans un secteur particulier. L'une d'entre elles concerne l'« Agglocampus » et regroupe les questions d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Il ne s'agit pas de quelque chose d'exceptionnel puisque sur les 11 métropoles étudiées pour ce travail, neuf ont un vice-président chargé de ce sujet[238]. Le profil dominant est celui de personnes issues du monde universitaire ou de la recherche (pour huit cas étudiés), pour la plupart élus municipaux mais non maires. Seules quelques métropoles ont confié cette vice-présidence à des maires, comme dans le cas bordelais où elle a été donnée au maire de la ville de Pessac, Franck RAYNAL, tout comme son prédécesseur à la mairie, Jean-Jacques BENOIT, lors de la précédente mandature.

La désignation de Franck RAYNAL à la vice-présidence en matière d'enseignement supérieur et de recherche a provoqué un certain changement dans l'action de Bordeaux Métropole dans ce domaine. A notre arrivée en 2013, les relations entre les services et le vice-président précédent étaient très limitées. Franck RAYNAL s'est quant à lui rapidement impliqué et rendu disponible, instaurant des réunions bimensuelles avec les services afin de se familiariser avec l'ensemble des dossiers, créer un échange d'informations et accélérer les arbitrages politiques. Il a d'ailleurs très vite pris position sur certains sujets et lancé de nouveaux chantiers. A titre d'exemple, lors de sa participation au comité de pilotage de l'Opération Campus en juillet 2014 (premier grand rendez-vous après les élections), Franck RAYNAL a donné son accord pour une participation au financement de la rénovation de la principale bibliothèque universitaire du

---

utilisent l'opposition entre « construire un bâtiment » et « définir les activités ou l'utilisation du bâtiment ».

[238] Les neuf métropoles sont celles de Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Pour Montpellier, la vice-présidente en charge de ces questions est déléguée au développement économique et à l'attractivité. Dans le cas de Nice, il n'y a pas de délégation sur ce sujet qui est traité au sein d'une commission « Environnement, enseignement supérieur et recherche » présidée par une conseillère métropolitaine.

domaine universitaire, marquant ainsi le premier engagement fort de la Métropole sur une opération immobilière (50% du projet, soit 7 millions d'euros). Parallèlement, consigne a été donnée aux services de lancer en septembre 2014 un comité de pilotage sur les mobilités douces[239] sur les campus, en partenariat avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les services de l'Opération Campus, suivi d'un dispositif de concertation avec les usagers et riverains afin de faire remonter des demandes et besoins en la matière. Pour Franck RAYNAL, la question des mobilités douces et cette démarche sont « une manière d'entrer dans de l'opérationnel rapidement au profit des établissements, de leurs acteurs et usagers, et des riverains qui traversent les sites ou viennent y chercher des services »[240]. Elles permettent de travailler sur « l'intégration de l'Université dans la ville et faire du campus bordelais un espace de vie ouvert sur son environnement »[241]. Ce travail, mené sur le second semestre 2014, a donné lieu à des engagements dans le cadre de contrats de co-développements avec les communes[242] et à la programmation de travaux.

Il semblerait donc que le changement d'exécutif et la nomination d'un nouveau vice-président aient donné rapidement lieu à de nouvelles interventions très concrètes allant dans le sens d'une affirmation de la place de la Métropole. Franck RAYNAL semble en effet porter une vision politique et pragmatique de sa délégation et attend que certains projets voient le jour pendant la mandature. Si ce constat initial s'est peu à peu confirmé comme nous le verrons dans le chapitre suivant, ses prises de positions doivent également être remises en perspective. En effet, la décision d'intervenir sur la bibliothèque universitaire a été, d'une part, précédée d'un long travail de persuasion de la part de l'Université de Bordeaux[243]

---

[239] Par « mobilités douces » il faut comprendre l'ensemble des modes de déplacement qui ont uniquement recours à l'énergie humaine (marche à pied, vélo, etc.)
[240] Compte rendu du comité de pilotage mobilités douces sur le campus, 30 septembre 2014.
[241] Note de cadrage du comité de pilotage mobilités douces sur le campus, DSMI, septembre 2014.
[242] Les contrats de co-développement sont un outil de planification partagée entre la Cub et les communes membres. Préparés tous les trois ans, ils permettent d'inscrire des opérations qui seront réalisées sur cette période, ce qui leur donne une meilleure visibilité et sécurise les engagements financiers.
[243] Pendant les mois qui ont précédé le comité de pilotage, les services de l'Opération Campus ont produit à l'attention des services de la Métropole différents scénarios de répartition des financements métropolitains en incluant une participation sur la rénovation/extension de la bibliothèque universitaire. A chaque fois, la Métropole rappelait que son engagement ne comprenait pas de participation sur les opérations immobilières et que ces scénarios n'avaient pas

et, d'autre part, intervient lors du premier temps fort auquel participait Franck RAYNAL en tant que vice-président de la Métropole et nouveau maire de Pessac, commune sur laquelle est située la bibliothèque, en présence d'Alain ROUSSET, Président de la Région Aquitaine et ancien maire de Pessac. Cet engagement a donc fait office d'acte politique fort en début de mandat.

Franck RAYNAL n'est pas le seul membre de ce nouvel exécutif à montrer une certaine appétence pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche en début de mandat. Josy REIFFERS a été désigné vice-président de Bordeaux Métropole en charge des sites majeurs d'attractivité économique et a exprimé, dans le cadre de cette délégation, un vif intérêt pour les questions liées à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Cet intérêt était lié, d'une part, à son mandat municipal puisqu'il était adjoint au maire de Bordeaux en charge de l'emploi, du développement économique, de la recherche et de l'enseignement supérieur depuis 2008 et, d'autre part, à son parcours professionnel. Médecin et professeur en hématologie au CHU de Bordeaux, il a en effet été, successivement ou simultanément, président de l'Université Bordeaux Segalen (1997-2002), directeur de cabinet adjoint de Luc FERRY, alors Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (2002-2004) auprès duquel il a participé à la rédaction de la loi LRU, et directeur de l'Institut Bergonié (centre régional de lutte contre le cancer). La carrière politique de Josy Reiffers à la mairie de Bordeaux et son amitié pour Alain Juppé, son statut de médecin et sa proximité avec le Président de l'Université de Bordeaux (lui-même médecin), sa renommée liée à sa carrière nationale, son ancrage dans le microcosme bordelais lui confèrent un positionnement influent sur un domaine qui ne relève pas de son portefeuille métropolitain mais dont il a la charge à la mairie de Bordeaux. CROZIER considère que, pour qu'une organisation fonctionne, il faut des zones de flou, d'incertitude. L'acteur va chercher à maîtriser à son profit ces marges d'incertitude pour les transformer en marges de liberté, qui lui permettront

---

lieu d'être. Parallèlement, le Président de l'Université de Bordeaux négociait directement avec l'exécutif pour une participation sur cette opération.

d'atteindre ses propres objectifs[244]. La création de la Métropole, la définition du champ des vice-présidences et l'arrivée d'élus novices vont créer des zones d'incertitudes que des personnalités comme Josy REIFFERS sauront exploiter.

Les élections municipales et les changements d'exécutifs ont également marqué un tournant au sein de l'AVUF. Lors de l'assemblée générale annuelle de l'association le 17 juin 2014, Catherine VAUTRIN a été élue à la présidence pour un mandat de trois ans. Présidente de Reims Métropole, députée de la Marne et vice-présidente de l'Assemblée Nationale, elle affiche la volonté de porter les problématiques propres aux villes et intercommunalités par la voie parlementaire et de renforcer par là même le pouvoir de lobbying de l'AVUF[245]. La promulgation de la loi MAPTAM a quant à elle poussé l'AVUF à intégrer la question métropolitaine à ses activités. L'association, qui est organisée en commissions thématiques (Campus et université dans la ville, Vie de l'étudiant, Carte territoriale et universités, Europe et relations internationales, Valorisation de la recherche et développement économique), s'est ainsi dotée lors de cette assemblée générale de juin 2014 d'une nouvelle commission « Métropoles » présidée par Jean-Paul BRET, maire de Villeurbanne et vice-président de la Métropole de Lyon en charge des questions universitaires.

Cette nouveauté s'est accompagnée du lancement de réunions régulières réunissant les directeurs ou responsables des services en charge des questions d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation au sein des futures métropoles prévues par la loi MAPTAM. La première réunion a été organisée à Paris le 2 avril 2014 en présence des services des intercommunalités d'Aix-en-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Paris, Rennes, Rouen et Toulouse. Cette rencontre fut l'occasion pour les participants de se présenter et de dresser un tableau des différentes actions mises en place par les

---

[244] CROZIER Michel, Le Phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel, Editions du Seuil, Paris, 1971.

[245] Compte rendu de la réunion des responsables Enseignement supérieur et recherche des futures métropoles, organisée par l'AVUF à Paris le 11 décembre 2014. Propos introductifs de François RIO, délégué général de l'association.

EPCI en matière d'enseignement supérieur et de recherche, du nombre d'étudiants présents sur leur territoire, l'ancienneté de leur service et les moyens dont ils disposent[246]. Elle a permis également aux participants de faire connaissance, créant ainsi l'émergence d'un réseau. Les rencontres suivantes se sont déroulées sur le même principe d'un tour de table et d'échanges entre chefs de services mais ciblées sur quelques questions proposées en amont par le délégué général de l'AVUF, François RIO, ou bien par certains participants. La deuxième, qui s'est tenue à Paris le 11 décembre 2014, avait ainsi pour thèmes l'entrée au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) et les relations entre Métropoles et COMUEs. Une troisième rencontre a eu lieu en octobre 2015 sur la compétence des métropoles en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche et les questions de foncier universitaire. Ces rencontres, qui se poursuivent, permettent de confronter des expériences et des approches dans une période de transition où les directeurs et responsables de services chargés des questions d'enseignement supérieur et de recherche « se retrouvent un peu tous seuls »[247] pour traiter de problèmes qui, pour certains, ne faisaient pas partie de leur quotidien. L'AVUF se positionne donc en soutien, en organisant la mise en réseau de ces « techniciens » des Métropoles.

Outre le besoin d'obtenir un soutien politique fort, lié en partie à une vision positive de l'enseignement supérieur et de la recherche, le développement de l'intervention de la Communauté urbaine a du également faire face à un certain nombre d'obstacles internes et externes hérités du fonctionnement de l'institution et difficiles à dépasser.

---

[246] Compte rendu de la réunion des responsables ESR des futures métropoles, organisée par l'AVUF à Paris le 2 avril 2014

[247] Compte rendu de la réunion des responsables ESR des futures métropoles, organisée par l'AVUF à Paris le 11 décembre 2014. Propos introductifs de François RIO, délégué général de l'association.

2. Une opportunité de monter en compétence qui rencontre des obstacles.

2.1 Identifier ce qui est déjà fait et comprendre la nouvelle « compétence »

Avant d'envisager de renforcer l'intervention de la communauté urbaine, future métropole, en matière d'enseignement supérieur et de recherche, les services de la Direction des stratégies métropolitaines et de l'innovation (DSMI) ont cherché à établir un état des lieux des liens existants avec les différents établissements de l'agglomération. L'objectif était de connaître la réalité des interventions comme préalable à tout travail sur une montée en compétence. La direction avait la gestion des projets liés à l'Opération Campus, des subventions apportées sur des opérations ponctuelles d'aménagement ou immobilières sur les sites universitaires (restaurant du CROUS, voirie, etc.), de la bonne représentation des élus dans les conseils d'administration des établissements et elle était associée aux projets menés avec la fondation Bordeaux Université[248]. Ce travail a été complété par une étude interne menée entre août et octobre 2014. Il s'agissait de voir si les autres directions de la Communauté urbaine[249] entretenaient des liens avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sans que la DSMI en soit informée. Les directeurs ont été interrogés sur les pratiques en vigueur dans leur direction, l'intérêt et l'apport des travaux effectués en partenariat avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et éventuellement les blocages et attentes à prendre en considération dans le cadre d'une formalisation de l'intervention de La Cub.

La première conclusion de cette étude rapporte que La Cub et les établissements entretiennent des relations assez variées. Elles peuvent être réparties en trois catégories en fonction de leur nature : Formation (ensemble des partenariats dans le cadre d'une formation supérieure), Recherche (actions de

---

[248] La Cub est l'un des mécènes de la chaire Gilles Deleuze de la fondation Bordeaux Université. Si la DSMI gérait tout ce qui concernait la fondation (représentation, délibérations…), la chaire est rattachée au Conseil de Développement Durable de La Cub (financement sur son budget propre, participation au comité de pilotage de la chaire…)

[249] Directions interrogées : foncier, habitat, urbanisme, transports et déplacements, collecte et traitement des déchets, eau, nature, relations internationales, numérique, DSMI.

soutien à des activités de recherche), Expertise et diffusion des savoirs (mobilisation et mise à profit de connaissances scientifiques ou techniques).

Formation	Enseignements dispensés par des agents communautaires, soutien à des programmes d'échange internationaux, accueil de stagiaires et d'apprentis, projets tutorés.
Recherche	CIFRE, programmes de R&D, études, programmes de recherche et recherche-action, soutien à la création de dispositifs de recherche, soutien aux pôles de compétitivité et technopôles.
Expertise / diffusion	Accompagnement scientifique de projets portés par La Cub, témoignage ou expertise technique d'agents communautaires (jury, conférences…)

Il peut être ajouté à ces modalités de partenariat des interventions sur la vie quotidienne des étudiants comme la mise en œuvre, pour les étudiants, d'une réduction des tarifs d'abonnement aux transports en commun (gérés par l'intercommunalité) évaluée, en 2016, à 56% du coût de l'abonnement[250].

Les différents entretiens ont montré que les cadres communautaires ont conscience de l'intérêt que représente la proximité universitaire, et de la valeur du travail mené avec les étudiants et les chercheurs. Ces travaux permettent d'abord une « mise à niveau » des pratiques et des savoirs. Certains métiers sont nouveaux pour la Métropole (comme ceux en lien avec le numérique) et d'autres sont en constante évolution (les questions liées au foncier et à l'urbanisme par exemple) rendant nécessaire un renouvellement régulier dans les recrutements, les pratiques et les connaissances mobilisées. L'université est identifiée comme le lieu de production et d'actualisation de ces savoirs. Les échanges permettent aussi d'ouvrir le champ de vision des agents car travailler avec des étudiants ou des chercheurs de différentes disciplines offre notamment la possibilité de porter un regard neuf et de mobiliser des connaissances issues de formations complémentaires. Ces acteurs universitaires et scientifiques peuvent ensuite être rapidement sollicités pour de courtes études et certains

[250] Tarifs en 2016 : un lot de 10 voyages au tarif étudiant à 7,30€ au lieu de 12,70€ ; un abonnement annuel au tarif étudiant à 225,60€ au lieu de 462€.

(en particulier ceux issus des formations les plus professionnelles) ont la capacité de produire des outils directement mobilisables par la communauté urbaine. C'est le cas par exemple de l'Institut d'aménagement , de tourisme et d'urbanisme (IATU) qui a travaillé pour la direction des stratégies et des études de déplacement (DSED) sur des « comptes déplacement » et un indicateur de congestion. Les chercheurs apportent également des conseils méthodologiques, des éléments de comparaison et réagissent sur la production des agents ce qui enrichit le travail mené. Des enseignants-chercheurs ont ainsi été contactés et associés à la réflexion autour du Projet Métropolitain de Vincent FELTESSE pour apporter un éclairage et une analyse critique du travail en cours, notamment sur un aspect méthodologique. Enfin, la collaboration des universitaires étant généralement « non marchande », elle est perçue comme un réel atout et un signe d'impartialité. De manière générale, ils procurent une nouvelle forme de légitimité aux actions menées par La Cub et se développe chez certains l'idée que le regard scientifique valide l'action.

Cette étude a révélé de véritables besoins, peu formulés auparavant, invitant à développer la collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. A titre d'exemples :

- pour la direct*ion de l'*habitat, les transferts de compétences du fait du passage au statut de métropole allaient créer un besoin futur d'études et de connaissances sur l'axe « politique de la ville », de même qu'une aide à la décision sur le suivi des politiques à mettre en place ; besoin d'études également sur l'axe « habitat », pour anticiper les mutations sociales et sociétales sur l'agglomération, avec des problématiques nouvelles autour des publics.

- la direction du foncier a tissé peu à peu des liens avec des informaticiens et des géographes pour l'aider à la production de modes de représentation et de traitement de données considérées comme indispensables au travail mené.

- la direction du numérique a, quant à elle, exprimé un besoin d'innovations pour développer des services numériques pour l'usage des citoyens.

- pour la direction de la voirie, un besoin existe sur les effets et les solutions à

apporter à la présence de l'amiante dans les enrobés routiers.

- concernant la direction des déchets, émerge la volonté d'études comportementales, notamment dans l'hypercentre bordelais, pour identifier les pratiques des usagers sur ce territoire et les solutions qui permettraient d'infléchir leurs comportements. Les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sont perçus comme pouvant répondre à ce besoin d'innovations en matière de traitement des déchets et permettre à la fois une diminution des dépenses de La Cub (toute tonne de déchet non récoltée est de l'argent économisé) et une réduction de l'impact environnemental des comportements humains.

De manière générale, cette étude montre qu'il existe un milieu favorable pour engager un travail avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Les domaines d'intervention de la communauté urbaine donnent de la matière pour la recherche qui vient, en retour, améliorer la connaissance et le travail des agents et les politiques mises en œuvre. Cette réciprocité des intérêts est également source de possibilités de retombées économiques, sociales et environnementales pour le territoire, sans compter l'amélioration potentielle du service rendu au public au travers de nouvelles technologies et de nouvelles applications.

Les interventions de la communauté urbaine se limitent toutefois strictement aux domaines d'intervention traditionnels de l'EPCI et la sollicitation des établissements par les services est souvent associée à une problématique liée à une compétence. Cette restriction aurait pu être levée en 2011 alors que l'enseignement supérieur et la recherche figuraient dans une délibération globale sur l'évolution des compétences de La Cub[251]. L'objet de cette délibération était, d'une part, de solliciter le transfert de nouvelles compétences depuis les communes et, d'autre part, de recourir à la notion d'intérêt communautaire pour permettre une intervention de la Cub sur des sujets nouveaux en partage ou en complémentarité avec les communes. S'il y figure, le sujet « enseignement supérieur et recherche »

n'est pas proposé au vote sous la forme d'une prise de compétence : « le Conseil invite le Président à étudier les programmes engagés pouvant relever spécifiquement de cette compétence ».

La question de la « compétence enseignement supérieur et recherche » a été à nouveau posée en 2014 alors que le passage au statut de métropole était proche et en raison de difficultés rencontrées par les services pour bien saisir le sens du texte de la loi MAPTAM. Nous avons par exemple assisté à des échanges au sein de la DSMI sur la dimension d'« exclusivité » présente dans la loi : la métropole intervient en lieu et place des communes, or celles-ci ne disposent pas de compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche et la clause de compétence générale devrait en théorie leur permettre de poursuivre les soutiens apportés aux établissements. La concision du texte (« programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ») provoquait également chez les cadres une certaine retenue quant à la capacité d'action dont disposait la métropole. La direction des affaires juridique a alors été mobilisée pour approfondir ce que cette compétence de la loi MAPTAM impliquait. Un document interne a ainsi été produit en 2015 qui a permis d'éclaircir plusieurs points importants. Intitulé « Fiche relative à la compétence de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche », cette note éclaire plusieurs points :

> Sur le contexte du transfert, il indique que la loi « invite les communautés urbaines et métropoles à participer activement au financement [du] service public en contrepartie d'une association renforcée à sa gouvernance » ;
>
> Sur la notion de « *programme de soutien et d'aides* », l'auteur de la note conclut que le champ de la compétence semble se limiter strictement à l'attribution d'aides publiques, précisant que la nature, le montant et les conditions d'attribution de ces aides n'étant pas définies par les textes, la métropole semble disposer d'une grande marge de manœuvre dans leur

[251] Délibération n°2011/0511 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 8 juillet 2011.

détermination. Il ajoute que l'usage du concept de « programme » devrait conduire la métropole à préparer un document cadre retraçant, pour une période donnée, les caractéristiques des aides et régimes d'aides qu'elle envisage d'attribuer. Il précise également qu'elle demeure incompétente en matière d'organisation du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche et que l'Etat conserve une compétence exclusive en matière de recrutement du personnel enseignant, d'organisation du système éducatif, ou bien encore de détermination du contenu des enseignements délivrés ou des recherches menées. Cette compétence ne permet pas non plus à la métropole de s'exonérer des règles du droit de la commande publique lui étant applicables, dans l'hypothèse où elle entendrait solliciter des établissements qu'elle subventionne en vue de l'exécution de prestations réalisées sans publicité ni mise en concurrence.

Concernant les bénéficiaires, ces aides peuvent être attribuées à tout type d'établissement pour peu qu'il exerce une activité reconnue d'enseignement supérieur et de recherche, excluant de fait les personnes ou structures qui n'assurent pas elles-mêmes ces missions comme le CROUS, des organismes de protection sociale étudiants, des associations et fondations d'universitaires ou d'étudiants ou les étudiants eux-mêmes. Toutefois, il est noté que cela ne va pas à l'encontre de certaines dispositions préexistantes[252] à la loi MAPTAM.

Sur la notion d'exclusivité, la compétence concernée ayant été transférée, de par la loi, à la métropole, les communes ne paraissent plus être fondées juridiquement à l'exercer.

Ce travail a permis d'éclaircir certains points. Pour autant, les services ont pris l'habitude de parler de « la compétence enseignement supérieur et recherche de la métropole » afin de justifier une montée en compétence et le poids de la DSMI dans la formalisation des différents partenariats identifiés ou à construire.

[252] L'article L. 821-1 alinéa 2 permet par exemple à la métropole d'accorder des aides spécifiques aux étudiants.

Mais, un grand nombre de directions ayant pris l'habitude de traiter chacune des questions d'enseignement supérieur et de recherche, structurer l'organisation de l'intervention de l'institution métropolitaine s'est heurté au poids des habitudes et des a priori.

2.2 Des blocages endogènes et exogènes

Si l'étude menée en interne sur les liens entre la communauté urbaine et les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche a montré qu'il existait bel et bien des relations et des partenariats entre les deux mondes, elle a également fait ressortir des obstacles qui participent au retard de La Cub dans ce domaine. Ces obstacles viennent à la fois de la perception des travaux et acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche par les services de la communauté urbaine, du manque de moyens et ressources pour pouvoir construire au mieux ces partenariats et d'une compartimentation des directions.

Il apparait notamment que les services souffrent de manière générale du manque de lisibilité du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche (bordelais, mais également des autres établissements aquitains, voire étrangers) et de ce qu'il peut offrir. Cela concerne, tout d'abord, l'organisation et la structuration de l'offre universitaire. Ce monde est encore aujourd'hui assez méconnu, nébuleux et les cadres communautaires expriment le souhait d'en avoir une vision plus claire (comment identifier avec qui échanger ? avec quel(s) master(s) travailler ?). L'agglomération bordelaise dispose d'une offre de formation et de recherche importante et les agents qui souhaitent monter un partenariat ont tendance à mobiliser systématiquement leur réseau (qui n'est par ailleurs pas toujours à même d'apporter la solution la plus pertinente à leur préoccupation). En outre, la gamme des services offerts par les établissements est plutôt méconnue : doctorats-conseils, bourses de formation ou de recherche, contrats de collaboration, plateformes technologiques… Ces formes de partenariats sont autant d'alternatives possibles aux stages qui sont souvent une solution par défaut[253]. Enfin, il est également difficile pour les cadres de la Métropole d'avoir une visibilité sur les

productions scientifiques et les recherches en cours qui touchent à leurs missions. C'est un enjeu de veille sur des sujets complexes et nombreux. Ces difficultés ont un impact direct sur la capacité de dialogue avec ces établissements et acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Paradoxalement, il existe aussi une certaine réticence au travail avec les universitaires. L'enseignement supérieur et de la recherche sont parfois perçus comme déconnectés du réel. L'institution métropolitaine souffre d'un manque de « culture de l'université ». L'une des raisons tient à la complexité de certaines productions, et la question de l'utilisation opérationnelle et de la valorisation des travaux scientifiques est récurrent : s'ils sont riches dans leur contenu, ils sont perçus comme pas toujours intelligibles ou directement mobilisables. Une autre raison est le manque de temps, et parfois de compétences pour s'approprier ces productions, Bordeaux Métropole étant partenaire d'un certain nombre de programmes de recherche. Le suivi de ces travaux est fait mais il n'est pas toujours à la hauteur de leur contenu ni une priorité.

Les services interrogés mettent également en avant des blocages organisationnels comme frein aux échanges avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Parmi ces blocages, nombreux sont ceux qui touchent à l'accueil d'étudiants. Le sujet des stages est ainsi récurrent : trop forte limite du nombre de stagiaires accueillis (perçu comme étant en décalage avec l'intérêt qu'ils représentent), rigidité dans les conditions d'accueil et surtout manque de reconnaissance de l'encadrement comme étant une charge supplémentaire de travail. Il en est de même pour l'accueil des doctorants dans le cadre de CIFRE, dispositif considéré comme « adapté » aux métiers de la Métropole mais pour lequel les possibilités de recrutement sont trop peu nombreuses et difficiles à monter en interne. Un autre constat partagé par toutes les personnes interrogées est que beaucoup de projets sont réfléchis, engagés mais n'aboutissent pas. Les raisons avancées portent sur les moyens financiers et humains insuffisants qui ne permettent pas de saisir certaines opportunités ou de mettre en œuvre des projets. Cela tiendrait aux contraintes budgétaires (qui ne sont pas toujours bien comprises car nombre de ces projets sont peu coûteux) et à un manque de

[253] 200 stagiaires sont accueillis tous les ans à Bordeaux Métropole

réactivité interne, indispensable, notamment pour rechercher des co-financements européens et répondre à des appels à projets.

Il faut enfin souligner combien la Communauté urbaine (de même pour la Métropole) est une institution très hiérarchisée et organisée en silos, ce qui crée des difficultés de circulation et de partage des informations entre les différentes directions. La DSMI avait pris l'habitude depuis 2010 d'associer différents services au travail mené sur l'Opération Campus. Les directions de l'urbanisme, de l'eau, du développement économique, de l'habitat, de la mobilité étaient ainsi réunies une fois par mois afin que l'ensemble des compétences et métiers de chacun viennent nourrir l'intervention de la Cub sur le domaine universitaire et de ne pas laisser les propositions d'arbitrages à une seule direction qui n'aurait pas une vision d'ensemble des enjeux liés à l'aménagement d'un territoire aussi vaste. La réciproque n'est toutefois pas aussi évidente et nous avons pu rapidement observer l'existence d'un manque de transversalité entre les directions sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche, pouvant créer des incohérences dans les discours tenus par des services de la Cub qui n'auraient pas échangé en amont. Très souvent, la DSMI a appris par hasard que des actions étaient lancées par d'autres directions, et ce même après avoir mené l'étude interne qui aurait pu donner une nouvelle visibilité à la direction.

Quelques exemples peuvent ainsi illustrer ce manque de dialogue entre directions :

- En novembre 2014, un échange avec la direction du développement économique et de l'attractivité (DEA)[254] sur le sujet de la SATT nous apprend que la DEA a lancé avec l'Université de Bordeaux une étude sur le tertiaire supérieur autour de thématiques telles que le rayonnement, l'attractivité et la valorisation des offres universitaires permettant ainsi de formaliser un rapprochement entre les deux institutions sous un angle strictement économique. Par ailleurs, une réunion avait été programmée en janvier, en présence d'élus et de services de Bordeaux Métropole et de l'Université de Bordeaux, avec pour objet d'échanger

[254] La DEA et la DSMI appartenaient alors au même pôle et étaient situées physiquement au même étage

sur les actions communes à envisager dans le cadre de la montée en compétence de la Métropole. Il n'était pas prévu d'y associer la DSMI.

- En mars 2015, une bourse aux stages a été organisée par la DEA avec près de 100 demandeurs de stages (étudiants en master) et une centaine d'entreprises (banques, assurances, sociétés d'audit…). Cette démarche n'avait pas été présentée à la DSMI dans le cadre de l'étude interne car elle n'était pas perçue comme une opération de soutien à l'enseignement supérieur.
- Et de manière générale, la DSMI prenait connaissance des subventions attribuées à des programmes de recherche lorsque la liste des délibérations présentées au prochain Conseil était transmise à sa directrice.

Ces exemples ne sont pas le signe d'une volonté délibérée des acteurs de tenir la DSMI à l'écart. Ils sont la résultante de pratiques traditionnelles, verticales et segmentées. La loi MAPTAM n'a été promulguée qu'en janvier 2014 et la Communauté urbaine a mis du temps avant de ce saisir clairement et politiquement des questions d'enseignement supérieur et de recherche. Deux personnes travaillant sur « le campus » (comme cela était couramment présenté) et une doctorante CIFRE à la DSMI n'en faisaient pas automatiquement une direction de référence sur ce sujet aux yeux des autres directions et cela n'a pas eu pour effet de transformer automatiquement les modes de fonctionnement et les habitudes qui préexistaient. Et ce fonctionnement n'est pas propre à la Métropole. La transversalité, dont tout le monde s'accorde à dire qu'elle est essentielle pour aborder des sujets complexes, se heurte trop souvent à une conception de l'organisation des institutions très sectorielle. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de services très importants en termes de nombre d'agents.

Les relations entre la Communauté urbaine et le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche existent donc bien en dehors de l'Opération Campus et des dossiers gérés par la DSMI mais souffrent d'un manque de formalisation et de pratiques anciennes qui les rendent peu visibles (au sein comme à l'extérieur de l'organisation). Les avancées en la matière résultent souvent de l'existence de relations interpersonnelles, positives pour les améliorations qu'elles permettent mais fragiles car

liées à des individus et non à une organisation. Le poids de ces relations interpersonnelles qui est ressorti de l'étude interne a pour conséquence de mettre l'institution communautaire au second plan. Les projets s'élaborent souvent d'individu à individu (entre agent et chercheur, enseignant ou laboratoire) sans mettre en lien les institutions, ce qui a des répercussions sur la perception que les établissements ont de la Communauté urbaine. Les institutions dialoguent peu et il en résulte une méconnaissance qui nous a été témoignée dans le cadre d'une série de rencontres avec plusieurs établissements. En effet, à la suite des élections municipales et dans la perspective du passage au statut de métropole, la DSMI a organisé une série de rendez-vous[255] afin de rencontrer les directeurs et présidents d'une grande partie des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés présents sur le territoire de l'agglomération. Intitulées « développement et renforcement du partenariat », ces rencontres avaient pour objectif d'initier un contact avec ces différents acteurs et d'échanger, en prévision d'un renforcement de l'intervention de La Cub, sur les projets et les partenariats envisageables.

De manière générale, les personnes qui nous ont reçus étaient plutôt surprises d'une telle démarche. Cette réaction était liée au fait que, pour la plupart, elles n'entretenaient de relations qu'avec la Région Aquitaine et que La Cub était perçue comme un « gestionnaire des trottoirs et des poubelles ». Une telle perception a priori ne laissait pas beaucoup de place pour imaginer un partenariat futur. Pourtant, une fois la direction et le futur passage au statut de métropole présentés, le dialogue est devenu plus aisé. Les chefs d'établissement ont présenté leurs priorités et leurs projets à court et moyen termes. A l'exception des structures régionales comme la COMUE et le CNRS, ils ont affirmé une posture métropolitaine liée à la visibilité et à la renommée de la ville de Bordeaux en France et à l'international. Mais, la perspective de l'entrée en jeu d'un nouveau partenaire financier a rapidement transformé les entretiens en une énumération de doléances : accès, trottoirs et pistes cyclables, voirie, stationnements, réseaux, fibre noire, accueil d'entreprises sur le campus (besoins en aménagements fonciers), accueil

[255] Ces rendez-vous, qui ont eu lieu entre avril et juin 2014, ont concerné l'Institut Polytechnique de Bordeaux, le groupe Y-nov, la Communauté d'universités et établissements d'Aquitaine, l'Université de Bordeaux, l'Université Bordeaux Montaigne, le CREPS, Bordeaux Sciences Agro, l'ENSAM, le CNRS, l'Institut d'Optique d'Aquitaine, le CNAM, l'INSEEC et l'EBABX.

des chercheurs, vie de campus, financement d'équipements (sportifs notamment), mise en valeur des abords des établissements. Sur la question de la recherche, il a été précisé que le soutien de la Région Aquitaine, bien que très important, ne couvrait pas tous les champs de recherche (en particulier les Sciences Humaines et Sociales) et qu'il restait une place à prendre pour la Métropole. Enfin, il est à noter que les participants ont indiqué à plusieurs reprise leur souhait que l'agglomération joue un rôle d'animateur et de médiateur sur le territoire afin, par exemple, d'aider à apaiser les tensions entre les deux universités, d'aider au rapprochement entre universités et écoles publiques ou privées, ou encore de faire le lien entre mondes académique et économique. A l'exception de ces deux derniers points, la vision de La Cub proposée par ces chefs d'établissements est restée dans le cadre des ses compétences classiques et n'ont pas permis à la DSMI d'imaginer clairement un nouveau futur de l'intervention métropolitaine.

L'institution intercommunale reste perçue, chez ses partenaires, en fonction de ses compétences techniques, malgré les efforts de la DSMI pour lutter contre cette vision réductrice. Nous avons pu le constater dans le cadre de son partenariat principal, l'Opération Campus. En effet, alors que la convention de site engageant La Cub a été signée en 2010, son implication réelle s'est fait attendre et en 2014, peu d'actions avaient été véritablement engagées en dehors du financement à hauteur de 400 000€ d'études de conception et de programmation urbaine. Livrées en novembre 2013, ces études n'ont pas donné lieu à des travaux mais elles permettaient de disposer d'une vision globale et cohérente de chaque site universitaire et des projets pouvant y être réalisés en termes d'aménagement des espaces publics ou d'opportunités pour implanter du logement ou des activités économiques et autres commerces. Cela a créé la perception chez les équipes de l'Université d'une Communauté urbaine en retrait, peu impliquée et pas en mesure de s'investir en dehors de ses compétences techniques. Un comité technique de l'Opération Campus du 3 juillet 2014 permet d'illustrer cette vision avec des propos vifs adressés par l'Université de Bordeaux aux représentants de La Cub tels que « vous faites de jolis trottoirs » et « l'aménagement de vie de campus c'est de l'aménagement immobilier ; si La Cub ne fait que de l'aménagement de tuyaux ou de réseaux, c'est très peu ».

Les propos tenus lors de ces différentes rencontres sont en fait très révélateurs du défi auquel la Métropole a été confrontée pendant la durée de nos recherches : parvenir à imaginer son rôle d'acteur partenaire des établissements d'enseignement supérieur et de recherche tout en poursuivant son cœur de métier. Car, et comme cela sera rappelé à plusieurs reprises dans les réunions sur l'Opération Campus, ces interventions sont indispensables, coûteuses et ne peuvent être assumées que par La Cub. Or une intervention de nature nouvelle nécessite de disposer d'une marge de manœuvre financière suffisante, nécessité qui se heurte à la volonté de maîtrise des dépenses publiques, obligation à prendre en compte pour l'ensemble des réflexions sur la montée en compétence.

2.3 Une marge de manœuvre financière diminuée avant de monter en compétence

Le rapport d'activité de la Communauté urbaine de Bordeaux pour l'année 2011 (soit un an après la signature de la convention de site de l'Opération Campus qui est considérée comme le début d'un rapprochement actif avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche) affiche un budget de 100 millions d'euros « pour l'université » :

> « acteur socio-économique majeur de la métropole bordelaise [et] *facteur d'attractivité que La Cub s'engage à soutenir avec un effort* jamais consenti *par une agglomération française : 100M€ en dix ans* » (page 26)

> « *100 Millions d'euros d'investissement : un record.*
> Pour soutenir ce pilier du développement métropolitain, la Cub consent *l'un des plus importants efforts financiers jamais souscrits par un*e *métropole française à l'égard de son université : 100 M€ en dix ans. 60 % des fonds abonderont l'Opération Campus pour améliorer l'accès aux* espaces universitaires et dynamiser la vie étudiante et 40 % seront mobilisés pour l'insertion urbaine du Campus et le rapprochement entre

laboratoires universitaires et entreprises. Les premiers projets entrent en phase opérationnelle dans le secteur de l'Université des Sciences et Technologies Bordeaux I et celui de l'Institut d'optique qui ouvrira en 2012 ». (page 33)

Ces 100 millions d'euros pour l'Université sont assez surprenants. Ils combinent les 51,5 millions d'euros (et non 60 millions d'euros) sur lesquels La Cub s'est engagée dans le cadre de l'Opération Campus et une somme supplémentaire qui est présentée dans un rapport en Bureau de la Communauté urbaine[256] daté du 7 octobre 2010 intitulé « Vers une nouvelle coopération entre l'Université[257], la Région et la Cub ». Ce rapport présente une proposition d'Accord cadre tripartite (sur lequel nous reviendrons dans la troisième Partie) devant permettre la mise en œuvre d'actions en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation complémentaires des projets de rénovation immobilière et d'aménagement lancés dans le cadre du CPER ou d'autres documents de contractualisation. Le rapport ne présente pas d'opérations précises mais l'engagement de La Cub est chiffré à 50 millions d'euros « hors convention de site » et « pour de l'aménagement »[258]. Ces éléments de langage ont perduré jusqu'en 2014. La DSMI travaille alors avec, comme repère budgétaire, un engagement total de La Cub sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche à hauteur de 100 millions d'euros. En raison de l'abandon de l'accord-cadre tripartite, cette somme supplémentaire est réaffectée « pour appui au développement de la compétence » et c'est bien 100 millions d'euros de budget total qui sont présentés aux responsables d'établissements rencontrés par la direction.

---

[256] Le Bureau est composé du président de la communauté urbaine, des vice-présidents et de conseillers métropolitains délégués. Il se réunit une fois par mois et définit le projet politique et les grandes orientations de l'institution intercommunale sur la base de rapports proposés par les services et portés par l'un de ses membres. Les rapports ne sont pas rendus publics et les échanges se font à huis clos.

[257] L'Université désigne ici le Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Université de Bordeaux.

[258] Note interne de la direction des stratégies métropolitaines et de l'innovation en vue d'un rendez-vous avec le président de la Communauté urbaine, Vincent FELTESSE, sur le dossier « Université » le 9 décembre 2013.

Toutefois, la référence à cette somme a ensuite progressivement disparu des documents internes comme des propos tenus auprès des partenaires extérieurs. Toute référence à l'accord cadre a pris fin et ces 50 millions d'euros supplémentaires ont progressivement été revus à la baisse car mobilisés pour les opérations « au coup par coup » auxquelles nous avons fait référence précédemment.

Le passage de la Communauté urbaine au statut de métropole a semble-t-il été rapidement pris en compte au sein du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche car la DSMI a progressivement constaté une augmentation des sollicitations lui étant adressées, ce qui posa rapidement la question du budget et des modalités d'intervention. Il faut rappeler que le budget dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche ne permettait de financer que des investissements matériels ou immatériels et pas de fonctionnement (contribution permettant au bénéficiaire de couvrir des charges et frais de fonctionnement). Les nombreuses demandes de soutien pour des colloques et autres manifestations scientifiques n'ont donc pas pu être acceptées et la seule contribution apportée était apportée sous la forme de titres de transports sur le réseau de transports en commun de l'agglomération. Pour certaines demandes qui avaient une teneur plus économique, le dossier était transmis à la DEA qui disposait d'un budget en fonctionnement.

La DSMI se retrouvait donc en 2014 avec une marge de manœuvre budgétaire conséquente pour imaginer une montée en compétence sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. Toutefois, avant même qu'elle ait été en mesure de proposer des axes d'intervention à l'exécutif, cette marge de manœuvre s'était vue grandement réduite.

La raison principale a été la signature du Contrat de Plan Etat Région (CPER) 2015-2020. Dans le cadre de ce CPER, des volets territoriaux ont été annexés au document principal et la Communauté urbaine a été sollicitée pour signer un contrat spécifique consacré à la métropole bordelaise qui liste l'ensemble des opérations auxquelles elle participe et qui concourent à la dynamique de son

territoire. Ce CPER s'organise autour de cinq grandes thématiques : mobilité multimodale ; enseignement supérieur et recherche ; transition écologique et énergétique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur ; couverture du territoire en très haut débit et développement des usages du numérique. Elle a ainsi été appelée en cofinancement d'opérations pour un total d'environ 139 millions d'euros aux côtés de l'Etat et de la Région Aquitaine. L'ensemble des négociations a eu lieu en 2014 et a donné lieu à un engagement de La Cub sur le volet enseignement supérieur et recherche à hauteur de 10 millions d'euros sur la période 2016-2020.

Volet enseignement supérieur recherche (ESR)	**Etat**	**Région**	**Bordeaux Métropole**	**Inscription PPI[1]**
Restaurant universitaire n°1 à Talence / Arts et métiers	2,5 M€	2,5 M€	2,3 M€	
IUT de Gradignan	2,3 M€	2,3 M€	2,3 M€	
ENSEGID à Pessac	*A préciser*	3 M€	3 M€	
Institut de maintenance aéronautique à Mérignac	1 M€	1 M€	1 M€	
Pôle d'enseignement supérieur musique et danse à Bordeaux	1,8 M€	1,8 M€	1,2 M€ *(à confirmer)*	
Centre d'études nucléaires Bordeaux Gradignan (études)	0,2 M€ *(à confirmer)*	0 M€	0,2 M€ *(à confirmer)*	
Total	**7,8 M€**	**10,6 M€**	**10 M€**	**Oui pour 10 M€ sur 2016/2020**

Source : rapport en Bureau de Bordeaux Métropole n°22532 du 12 février 2015.

Une telle contribution a été évaluée en fonction du PPI, Programme pluriannuel d'investissement (PPI) de la Communauté urbaine. Il s'agit d'un document de planification budgétaire qui permet de vérifier la compatibilité des investissements prévus et des capacités financières, et d'échelonner les dépenses sur plusieurs années. C'est donc principalement en tenant compte des crédits déjà inscrits au PPI 2013-2018 que le chiffrage de l'intervention de la communauté urbaine sur le CPER 2015-2020 a été réalisé. Sur le volet enseignement supérieur et recherche, ce sont 8 millions d'euros qui étaient inscrits au PPI jusqu'en 2018. En prévoyant d'inscrire 2 millions d'euros supplémentaires au PPI suivant pour l'année 2020, la somme des 10 millions d'euros était atteinte. Sans nier l'importance des opérations figurant dans le CPER et la nécessité d'une mobilisation de tous les partenaires

pour leur aboutissement, le fléchage de cette dotation, dans le contexte d'économies budgétaires évoqué précédemment, rendait difficile tout développement de l'intervention de la Métropole dans ce domaine.

C'est donc avec un budget contraint par la nécessaire maîtrise des dépenses et des obligations préexistantes (Opération Campus, CPER) que le vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche et l'équipe de la DSMI ont imaginé le futur de l'intervention métropolitaine. Et au moment du passage au statut de métropole, au 1er janvier 2015, l'équipe Campus était paradoxalement confrontée à un manque global de budget et à la gestion d'une enveloppe budgétaire conséquente dédiée à l'Opération Campus.

Ce chapitre montre la montée en puissance des agglomérations comme territoire de projet politique, dans lequel l'enseignement supérieur et la recherche sont progressivement reconnus comme leviers. Mais la Métropole bordelaise, au moment de la promulgation de la loi MAPTAM, rencontre des difficultés qui retardent le travail autour de cette intervention. Les actions se font au coup par coup, sans grande cohérence car elles ne répondent pas à une stratégie d'intervention définie. Afin de remédier à cette situation, un travail de réflexion stratégique a été engagé.

Chapitre 2. Un travail de positionnement stratégique pour une intervention renouvelée ?

A partir de 2015, Bordeaux Métropole a initié une démarche de réflexion autour de sa stratégie d'intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ce travail a été nourri d'observations extérieures et d'une consultation des acteurs du territoire dans le but d'élaborer un cadre pour une intervention nouvelle et cohérente. Le processus qui a mené à la rédaction du document stratégique final et son contenu nous renseignent sur les dimensions du changement connu par Bordeaux Métropole.

1. Etoffer son intervention et se doter d'un document stratégique pour s'inscrire dans le paysage des métropoles partenaires de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1.1 La comparaison pour cerner l'action des métropoles en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Dans un contexte de tensions budgétaires, imaginer une intervention nouvelle pour une métropole dans un domaine qui est déjà investi par d'autres acteurs exige d'identifier un champ des possibles pour ensuite faire le choix d'actions qui seront efficaces et permettront le meilleur retour sur investissement, pour la métropole comme pour le citoyen : « en période de vaches maigres budgétaires, hors de question d'intervenir plus (ou avec davantage de moyens), il faut mieux organiser, afin de dispenser les meilleurs services à moindre coût. Au slogan libéral classique du moins d'État s'est ainsi substitué le mot d'ordre néolibéral du mieux d'État. »[259].

[259] BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, Benchmarking. *L'Etat* sous pression statistique, Paris, Zones, 2013

Ce raisonnement a poussé les acteurs bordelais à dresser un panorama des pratiques en cours dans les autres métropoles afin d'avoir une idée des actions menées dont ils pourraient d'inspirer. Le langage courant de l'administration présente ce travail comme du Benchmarking. Cet outil, issu du management privé, a été transposé à l'action publique. Il a pour objectifs d'évaluer une action en la comparant à celle d'autres acteurs dans le but de l'améliorer et de donner à voir des écarts de performances permettant de mettre en avant un acteur plus performant qu'un autre. Le terme de Benchmark est très souvent employé mais qualifie des travaux qui n'en sont pas toujours. Ainsi, le Benchmark mené par Bordeaux Métropole consiste plutôt en une présentation des interventions de quelques métropoles. Sur la base d'entretiens conduits de novembre 2013 à mars 2014 par la DSMI auprès des responsables des services enseignement supérieur et recherche de quatre métropoles (Lille, Lyon, Nantes et Toulouse), ce travail donne à voir les modes d'intervention de chacune, leur degré d'avancement dans une prise de compétence spécifique dans ce domaine et leurs attentes vis à vis de la métropolisation. La synthèse des entretiens est organisée en deux parties[260] :

1) Les stratégies et pistes d'évolution : compétence à laquelle est rattachée l'intervention, axes stratégiques et documents cadres déclinant les stratégies en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, thématiques d'intervention (vie étudiante, aménagement, logement étudiant, soutien à la recherche...) ;

2) Les moyens et outils opérationnels : chiffres clés et budgets, nature des principales opérations financées, modes d'intervention et outils en matière de financement, de représentation, de gouvernance universitaire et de partenariats stratégiques.

[260] Bordeaux Métropole, Analyse comparative de la compétence « Enseignement supérieur et recherche » *dans d'autres agglomérations* : Grand Lyon, Lille Métropole, Nantes Métropole, Toulouse Métropole, DSMI/DDRM, mai 2014.

Eléments de synthèse :

- Les métropoles étudiées mobilisent en premier lieu leur compétence développement économique ou bien ont recours à une compétence « enseignement supérieur et recherche » (Nantes) ou « recherche » (Lille).

- L'essentiel des budgets est dédié à de l'investissement, plus rarement au fonctionnement.

En investissement : intervention essentiellement dans le cadre des Opérations Campus (aménagement et structuration urbaine des campus)

En fonctionnement : Lille dédie 1M€/an au financement de thèses, post-docs, colloques scientifiques, projets de recherche émergeants et à la valorisation de la recherche. Ce financement se fait par convention avec les grandes écoles et les universités lilloises et en lien avec les filières prioritaires définies dans son Plan Métropolitain de Développement Économique (PMDE). Nantes finance également des programmes de recherche et subventionne des établissements (3 à 5M€/an). Au regard de ces interventions, on peut constater qu'il s'agit plus d'investissements immatériels que de dépenses de fonctionnement classiques.

- Des cadres contractuels variés

- Une représentation assurée dans les instances universitaires (conseil d'administration

→ Cette enquête ne fait pas ressortir de véritables points communs et une grande diversité des situations est mise en avant pour chaque élément évoqué.

→ Ces Métropoles semblent plus investies (et depuis plus longtemps) que Bordeaux Métropole sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche.

En 2015, l'AVUF a également lancé une consultation, auprès de l'ensemble de ses adhérents (villes, agglomérations et métropoles) dans le cadre des Assises des collectivités locales pour l'enseignement supérieur et de la recherche, organisées avec les autres associations du « bloc local »[261], dans la perspective de propositions à émettre

[261] Le « Bloc local » est le nom donné au regroupement d'associations d'élus locaux : l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'Association des Maires de Grandes Villes de France

auprès du gouvernement. Vingt-sept réponses ont été reçues, parmi lesquelles celles de trois métropoles (Grenoble, Rennes et Rouen). Les questions portaient sur, d'une part, les fondements de l'intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche (objectifs poursuivis, stratégie d'intervention, moyens d'action) et, d'autre part, les champs d'intervention (participation aux projets de restructuration des campus, dispositifs dédiés à l'articulation entre recherche et monde économique, interventions pour favoriser la réussite des étudiants, etc.)[262].

Une synthèse produite par l'AVUF présente les principaux éléments issus des retours de questionnaires (mais concerne l'ensemble des collectivités interrogées). Concernant les fondements de l'intervention, l'auteur relève la prégnance du discours économique : « la quasi-totalité des répondants décrit l'enjeu économique comme le principal ressort de leur légitimité à intervenir en matière de soutien à la Recherche et à l'Enseignement Supérieur. Un tel constat peut être lié à un argument d'ordre juridique, au regard de la compétence réglementaire au titre de laquelle les villes et agglomérations interviennent sur [ce] champ ». Cette justification fait également appel à l'idée de l'innovation comme levier de développement économique dans un contexte où l'économie de la connaissance fait référence. Un second argument consiste à rechercher une meilleure qualité de vie pour les étudiants et à créer du lien entre ville et campus.

> « Bien que la compétence « enseignement supérieur et recherche » revienne en premier lieu à l'Etat et aux Régions, la métropole est fondée à intervenir au regard : 1/ des larges espaces (campus) dédiés à l'ESR et des compétences "régaliennes" d'aménageur de son territoire (desserte TC, PLH...) 2/ du rôle moteur et en amont de l'ESR sur les questions liées à l'emploi et au développement de la société. » -- Grenoble Alpes Métropole

---

(l'AMGVF) et l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) qui ont fusionné au 1er janvier 2016 au sein d'une nouvelle association, France Urbaine, la Fédération des Villes Moyennes (FVM) et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU).

[262] Une troisième partie de l'enquête porte sur les questions de gouvernance et de partenariats entre collectivités sur lesquelles nous reviendrons dans la Partie 3 de ce travail.

> « Ce soutien vise principalement à renforcer l'efficacité du "moteur technopolitain" de l'économie locale et à favoriser le développement social et culturel de la population » -- Grenoble Alpes Métropole

> « Faire émerger des relais de croissance » -- Rennes Métropole

> « L'enseignement supérieur et la recherche ont un impact sur l'urbanisme de l'agglomération, ils sont un vecteur de développement économique, de visibilité en France et dans l'espace européen. » -- Métropole Rouen Normandie

Globalement, l'enquête montre que les collectivités et EPCI interrogés mobilisent différents types de supports pour formaliser leur stratégie d'intervention, la contractualisation avec des établissements étant le support de dialogue privilégié. Plus stratégiques, les schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche et les schémas de développement universitaires sont mentionnés par près de la moitié des répondants[263].

Enfin, certains obstacles pouvant limiter leur action sont identifiés, parmi lesquels la question récurrente des « moyens disponibles pour intervenir et peser dans les pratiques et politiques des acteurs du territoire ». La baisse des dotations de l'Etat aux collectivités est la première source d'inquiétude, ce qui est assez révélateur de la logique d'intervention des enquêtés : « si les crédits explicitement fléchés Enseignement supérieur et recherche issus des villes et agglomérations sont minoritaires au regard de ceux amenés par l'Etat et par les régions, les collectivités infrarégionales financent et soutiennent l'enseignement supérieur et la recherche au travers des politiques publiques locales dont elles ont la charge. Ces politiques publiques constituent une forme de soutien indirect, dont les coûts peuvent rapidement croître »

[263] L'auteur de la synthèse émet toutefois une réserve quant aux réponses apportées à cette question « dès lors que chaque acteur peut associer différents sens et représentations aux vocables proposés par la question ainsi formulée ».

Les réunions régulières de directeurs des services « Enseignement supérieur et recherche », organisées par l'AVUF, ont également permis de collecter des informations concernant les interventions des métropoles dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. A partir de l'ensemble de ces travaux, nous avons pu réaliser un Tour de France des métropoles (Annexe 3) sous la forme de fiches récapitulatives qui présentent le contexte local, les principales interventions assorties d'éléments budgétaires[264] et des informations sur l'existence de documents stratégiques. Sur la base de ce travail, nous avons esquissé une typologie des métropoles en fonction de leur soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Groupe de métropoles	**Contexte d'intervention**	**Métropoles**
Métropoles « traditionnelles »	Intervention dans le cadre des compétences traditionnelles de la métropole.	Bordeaux Rouen
Métropoles « innovantes »	Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche adossé à la compétence « développement économique »	Brest Lille Montpellier Nice Toulouse
Métropoles « de la connaissance »	Intervention plus ancienne, large et très diversifiée	Grenoble Nantes Rennes Strasbourg

Précision de lecture *: le contexte d'intervention reprend des éléments qui sont* cumulatifs en allant du haut vers le bas du tableau. Cela signifie que les métropoles « innovantes » interviennent dans le cadre de la compétence « développement économique » mais également dans celui de leurs compétences traditionnelles. Les métropoles « de la connaissance *» ont quant à elles élargi leur cadre d'intervention e*n dehors de ces deux spécificités.

Le premier groupe, celui des **métropoles « traditionnelles »**, reprend des éléments déjà présentés dans ce travail. Leur intervention principale s'exerce dans le cadre des compétences traditionnelles de l'institution (aménagement et urbanisme, mobilités,

[264] Nous n'avons pas été en mesure de produire une enquête détaillée des budgets des Métropoles sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. Un tableau, à renseigner, a été envoyé à chaque service ESRI pour pouvoir ensuite les comparer. Cependant, nous n'avons pas eu de retour, à l'exception de Grenoble et d'éléments transmis ultérieurement par Nice et Nantes.

etc.), justifiée par des problématiques d'insertion urbaine des sites universitaires et le développement de l'attractivité du territoire. Des actions de soutien plus variées sont menées mais restent peu nombreuses et peu visibles, et il n'existe pas de cohérence globale entre elles. Les interventions dans le cadre du « développement économique » sont nombreuses mais ne sont pas identifiées comme un soutien ciblé vers l'enseignement supérieur et la recherche et restent assez classiques et ponctuelles (opérations immobilières, soutien tourné vers l'emploi…).

> « *L'intervention de la métropole puise ses racines dans le tramway et* ses compétences traditionnelles » -- Franck RAYNAL, vice-président de Bordeaux Métropole [265]

Les **métropoles** qualifiées d'**« innovantes »** proposent quant à elles un cadre d'intervention plus précis, en référence presque exclusive à la compétence « développement économique ». Cette volonté se traduit par un fort soutien aux activités de recherche et à l'innovation. La métropole lilloise assume ainsi la compétence « recherche » depuis 2009 « de manière à avoir une meilleure connaissance réciproque des attentes et des besoins (notamment en termes de métiers et de compétences), et de faciliter les coopérations et synergies positives entre les entreprises, le monde de la formation et de la recherche et les collectivités territoriales »[266]. Le développement économique est la porte d'entrée de ces métropoles sur le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche dans une logique de valorisation et de diffusion, pour soutenir la croissance économique sur le territoire et créer des emplois.

> « Montpellier Méditerranée Métropole a développé de nombreux *partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, principalement liés aux innovations et à l'entrepreneuriat* » -- Chantal MARION, vice-présidente de Montpellier Méditerranée Métropole[267]

La catégorie des **métropoles « de la connaissance »** regroupe les métropoles qui affichent clairement un soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche depuis de

---

[265] Réunion de présentation de la stratégie enseignement supérieur et recherche aux élus de Bordeaux Métropole, 28 avril 2016
[266] Site internet de la Métropole de Lille
[URL :http://www.lillemetropole.fr/mel/institution/competences/economie-emploi/recherche-innovation.html]
[267] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.

nombreuses années (15 à 20 ans) mais ont fait évoluer leur approche du sujet en l'intégrant dans une dimension plus vaste, celle de la connaissance, qui concerne des domaines variés mais qui ont tous à voir avec la création, l'innovation et la culture. Elles travaillent de manière étroite avec les villes centre pour offrir de nombreux services aux publics concernés. La métropole est également moteur de changements sur son territoire : élargissement des thématiques de recherche, organisation territoriale des sites universitaires, mise en réseau des acteurs, ambition internationale… Elle s'est imposée comme partenaire des établissements et les budgets alloués à ce secteur sont conséquents, voire en augmentation.

> « Je suis convaincue *[qu'un] pôle d'excellence de l'économie de la* connaissance permettra de faire de Nantes une capitale européenne des *industries culturelles et créatives. Par son état d'esprit et les acteurs qu'il* regroupe, le Quartier de la C*réation contribue à renouveler l'approche de l'enseignement, à réinventer la manière d'habiter les lieux, en favorisant les liens avec les acteurs de la formation, de la recherche, de l'économie, de la culture et de l'innovation. C'est la manière dont je conçois l'ambition du* Quartier de la Création et plus largement la manière dont je conçois la ville de demain » -- Johanna ROLLAND, présidente de Nantes Métropole[268]

Cette répartition en trois groupes est le reflet du positionnement de chaque métropole et de politiques menées depuis une vingtaine d'année. Il s'agit seulement d'une esquisse de typologie et nous sommes convaincue qu'elle devrait rapidement évoluer à mesure que les métropoles préciseront ou affirmeront leur intervention dans ce domaine. En outre, elle reste liée aux éléments que nous avons pu recueillir jusqu'en 2016. Or, nous avons rencontré certaines difficultés. Le « soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche », comme mentionné par l'auteur de la synthèse de l'AVUF, ne correspond pas toujours à une politique bien précise des métropoles. Ce que chaque métropole considère comme étant un « soutien » peut varier sensiblement et certains de nos interlocuteurs ont pu présenter des actions qui n'étaient pas considérées comme du soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche par d'autres. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par Bordeaux Métropole pour identifier précisément en interne l'étendue de son intervention laissent à penser que des situations semblables peuvent

exister dans d'autres institutions et que les éléments recueillis pourraient être incomplets. Ce manque de précision dans les présentations de chaque situation est un handicap. Nos interlocuteurs ont souvent fait des listes d'opérations importantes (en termes de coût) ou bien de subventions annuelles à des établissements qui permettaient d'afficher l'investissement de leur métropole dans ce domaine sans que cela ne donne d'indications sur les orientations stratégiques et l'étendue de leur intervention. La lecture des budgets des métropoles n'a pas été particulièrement éclairante car l'« enseignement supérieur et la recherche » n'est pas pris en compte de la même façon et ne fait pas toujours l'objet de lignes budgétaires spécifiques. Ce domaine d'intervention métropolitain manque encore aujourd'hui de précision, sur le plan politique comme sur sa traduction budgétaire. Il se construit et cette typologie devra être précisée car elle est davantage le fruit de contextes locaux et historiques.

1.2 Préciser l'intervention par un document stratégique

Face à ce constat d'une intervention en construction, plusieurs métropoles ont décidé de se munir de documents-cadre stratégiques afin de préciser leur ambition et de donner une nouvelle dimension à leur intervention.

L'élaboration de documents-cadre présentant les orientations d'une politique n'est pas une pratique nouvelle. Pour les services de l'Etat comme pour les collectivités et intercommunalités, ils constituent le socle de définition des politiques à mener par l'institution, dans une grande variété de domaines d'action publique[269]. Ces documents stratégiques, sur la base d'un diagnostic, permettent de présenter une vision pour l'avenir, de fixer des orientations politiques, de les traduire en objectifs, de proposer des moyens pour les atteindre et éventuellement des critères d'évaluation. Ils sont l'expression formalisée d'une volonté politique. Ils permettent à l'institution de préciser ses objectifs et les motivations de ses objectifs, à moyen et long termes, et les typologies

---

[268] http://www.johannarolland.fr/2016/10/08/la-creativite-est-un-levier-pour-inventer-le-monde-de-demain/

[269] Pour Bordeaux Métropole, le rapport d'activité 2014 fait référence aux stratégies pour les zones humides, le développement économique, la question foncière, la gestion et l'évolution du système d'alimentation en eau potable, la gestion des inondations, la protection des zones humides et de

d'actions qui permettront d'atteindre les finalités évoquées : « les documents de planification constituent alors le discours à travers lequel cette stratégie [en tant qu'expression d'une intention d'un projet politique] s'exprime »[270]. Mais ils n'ont pas de valeur véritablement contraignante. Il revient ensuite à l'institution de décider ou non de s'y conformer.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, les collectivités et EPCI se sont lancés dans des démarches de réflexion stratégique et de production de documents-cadre et, progressivement, les schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche (SLESR) se sont multipliés. Un séminaire organisé à Agen le 7 octobre 2011 par l'AVUF (en partenariat avec l'Institut national du développement local, le cabinet Sup'Conseil et la lettre Universités&Territoires) leur a d'ailleurs été consacré[271]. Les intervenants, majoritairement élus locaux, universitaires et consultants, se sont interrogés sur la nature de ces schémas, leur rôle, la méthodologie à suivre pour leur élaboration et leur articulation à un niveau régional[272]. Les interventions ont principalement ciblé le cas de villes moyennes mais ont également traité de la question intercommunale.

Ces échanges ont identifié les schémas locaux comme un moyen « permettant aux villes moyennes de sortir d'une logique de guichet qui a longtemps caractérisé les relations avec les universités, […] leur offrant la possibilité de passer d'une position défensive (ne pas voir disparaitre un établissement ou une formation) à une démarche proactive »[273] : « Les élus sont passés d'un statut de quémandeurs vis à vis de la puissance publique à un statut d'accompagnateur capable d'exprimer les besoins des territoires. Cette nouvelle attitude des collectivités s'est traduite par la mise en place de politiques ambitieuses et structurantes, concrétisées sous la forme de schémas »[274]. Ces démarches sont également motivées par les contraintes budgétaires des collectivités qui

---

surveillance de la qualité de l'air ou encore la stratégie métropolitaine des mobilités incluant un schéma directeur des déplacements métropolitains.

[270] BOURDIN Alain, Du bon usage de la ville, Descartes & Cie, 2009.

[271] L'ensemble des comptes-rendus sont disponibles et téléchargeables en ligne [URL : http://www.colloques-avuf.com/agen_colloque_compte_rendu.asp]

[272] Universités&Territoires, n°82, octobre 2011.

[273] Ibid. – synthèse de François RIO, délégué général de l'AVUF.

[274] Ibid. – propos de Roger FOUGERES, alors professeur d'université honoraire et ancien vice-président de la Région Rhône-Alpes, conseiller auprès de l'ARF.

poussent vers une rationalisation des interventions. Les villes moyennes voient également dans ces schémas un moyen de se démarquer et de pérenniser leurs « sites secondaires » dans un contexte de concentration des moyens universitaires sur une dizaine de pôles métropolitains.

Les interventions de ce séminaire ont permis de présenter plusieurs traits communs aux schémas locaux (des villes moyennes ou grandes, ou d'agglomérations)[275]. Pour ce qui est du calendrier, ils sont souvent élaborés indépendamment des schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche : soit en amont si la collectivité est « en avance », soit en opposition au schéma régional dans le cas où les orientations ne conviendraient pas aux attentes et enjeux locaux. Sur un plan méthodologique, il n'existe pas de modèle unique mais trois étapes ont été identifiées pour la construction des schémas : la mise en place d'une instance de concertation des acteurs tant académiques que socio-économiques, politiques et étudiants ; la définition d'une stratégie commune puis d'un plan d'actions, sur la base d'un diagnostic partagé ; la mise en cohérence du projet avec les orientations régionales des universités, de la Région et de l'Etat. L'aspect collectif ressort comme primordial : ces démarches d'élaboration de schémas locaux associent de nombreuses personnes ; il s'agit de « fédérer les acteurs locaux autour d'un projet de site et d'impliquer les partenaires extérieurs dans le processus de définition et de mise en œuvre »[276]. Afin de bien associer tous les acteurs[277], il est proposé de construire une démarche participative autour d'un séminaire de lancement, puis de groupes de travail thématiques qui rendront leurs conclusions au cours d'une séance plénière. Cette organisation et la rédaction du schéma peuvent être menées en interne (par les services de la structure porteuse) ou confiée à un tiers neutre (assistance à maitrise d'ouvrage - AMO).

---

[275] Ibid. – présentation de Brigitte POITEVINEAU, alors consultante pour DMS Conseil, cabinet spécialisé dans l'accompagnement de démarches d'élaboration et de mise en place de stratégies dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et du développement économique.
[276] Ibid. – propos de David-Alexandre BONNE, directeur du cabinet Strasbourg Conseil
[277] Pour les intervenants, les acteurs à associer sont les acteurs académiques locaux, des représentants du monde économique et de l'emploi, les acteurs publics et institutionnels locaux, les représentants de l'Etat, les étudiants et des experts et personnes qualifiées

Les schémas locaux reposent souvent sur plusieurs volets identifiés par les intervenants : 1/ développement de l'offre de formation, 2/ développement des capacités de Recherche & Développement en lien avec le milieu socio-économique, 3/ vie étudiante, 4/ participation à des réseaux régionaux ou nationaux et, en fonction des capacités, 5/ ouverture internationale et mobilité étudiante. En ciblant ces axes d'intervention, les acteurs locaux travaillent à activer les quatre leviers du développement des sites universitaires identifiés par FILATRE et SOLDANO : l'offre de formation, la recherche, le transfert de technologies et la vie étudiante, en fonction des spécificités locales et de leurs capacités politiques (ressources et contraintes), la production d'un document-cadre reposant sur le diagnostic de ces leviers pour proposer un scénario de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche[278].

Le rôle des villes moyennes dans l'émergence et la multiplication des schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche est prépondérant. En quête de légitimité dans un contexte de métropolisation des activités, elles se sont « saisies de ce levier universitaire pour conforter leur propre développement démographie, socio-économique et socioculturel »[279]. Les démarches de réflexion stratégique ont fait émerger des projets politiques et une représentation des territoires mettant en valeur leurs spécificités et « légitimant ainsi leur place dans le développement d'une société de la connaissance ».

Lors du séminaire de l'AVUF, il a été constaté que « les grandes villes n'ont pas mis en place des schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche [alors que] le local n'est [pourtant] pas le monopole des petites et moyennes communes »[280]. Un constat en partie vérifiable en 2011 mais qui a sensiblement évolué depuis. En effet, dans un contexte d'essor des intercommunalités, les agglomérations sont de plus en plus nombreuses à se doter de schémas ou de documents stratégiques afin de clarifier leur rôle dans ce domaine et de donner une dimension stratégique à leur intervention.

---

[278] SOLDANO Catherine, « Qualifier pour ne pas être disqualifiées. La construction des schémas locaux d'enseignement supérieur dans les villes moyennes », in MESPOULET Martine (dir), Université et Territoires, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, p. 75-87.
[279] Ibid
[280] Universités&Territoires, n°82, octobre 2011 – propos de Jean-Paul DOMERGUE, cabinet Sup'Conseil.

Toutefois, à la différence des villes de taille moyenne, ces démarches sont rarement motivées par la crainte d'être « disqualifiées »[281] à la suite de la fermeture d'un établissement, d'une formation ou d'un laboratoire puisqu'elles profitent des politiques de site du gouvernement et d'effectifs étudiants importants et en augmentation.

Dans le cas des Métropoles, nous faisons la distinction entre deux types de documents-cadre. Les premiers sont les schémas de développement universitaire (SDU). Il s'agit de documents réalisés dans le cadre d'une consultation avec les établissements universitaires présents sur le territoire. Ils permettent de définir de manière commune et dans une démarche prospective un projet de site avec des objectifs partagés, des leviers d'action et des programmes d'intervention qui permettront de concrétiser les ambitions définies par l'ensemble des acteurs. Trois métropoles se sont dotées de SDU : Lyon en 2010, Rennes et Nantes en 2014.

Le schéma lyonnais, co-rédigé avec l'Université de Lyon, affiche l'ambition de « sortir d'une politique au coup par coup négociée établissement par établissement pour construire une stratégie territoriale où chaque acteur s'organise autour d'une vision partagée du territoire » : « le SDU définit un cadre stratégique pour l'action qui fixe, de manière partenariale, les grandes orientations en matière de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le territoire de la métropole [à l'horizon 2020] »[282]. Il s'appuie sur une implication concertée de chacun des partenaires dans la réalisation d'actions et de grands projets.

Le SDU de Rennes est également présenté comme un document partenarial (l'ensemble des acteurs sont représentés dans un comité de pilotage qui a validé le texte final) et prospectif (horizon 2040) qui définit des objectifs stratégiques partagés par l'ensemble des parties prenantes pour répondre à l'ambition de faire de Rennes l'une des dix premières métropoles européennes à profil universitaire. Pour ce faire, le schéma propose des orientations (sur les plans académique et de la recherche, en termes d'accueil et de vie sur le site universitaire et d'interaction avec les acteurs socio-économiques) et des principes d'aménagement et de développement de l'ensemble de l'agglomération et des campus. De la même

[281] SOLDANO Catherine, op. cit.
[282] Schéma de développement universitaire du Grand Lyon, p.6.

manière qu'à Lyon, des objectifs opérationnels et des orientations spatiales sont définis et ont vocation à être « mis en œuvre par l'ensemble des parties prenantes du SDU conjointement et chacune sur son champ de compétences propre »[283].

Le schéma nantais est un peu différent. Très succinct (moins d'une dizaine de pages contre près d'une centaine pour les deux SDU), le Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de Nantes Métropole est moins une fin en soi qu'une étape dans une démarche plus large, nommée Campus Nantes, et engagée à partir de 2012. Il s'agit d'un « dispositif collaboratif »[284] qui réunit l'ensemble des acteurs institutionnels et académiques du territoire afin de co-produire et co-piloter la politique publique de la métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche. L'objectif de la démarche est de « faire émerger une stratégie lisible, partagée et organisée autour d'un projet fédérateur »[285]. Le schéma voté, la co-construction engagée pour l'élaboration du schéma a été maintenue dans le cadre d'une Conférence métropolitaine réunissant l'ensemble des partenaires, d'un Bureau de la conférence (composé de Nantes Métropole, de l'Université de Nantes et de la Conférence des grandes écoles) qui instruit le suivi des études et des chantiers, de commissions de site (une par campus) et de commissions thématiques (vie étudiante, logement étudiant, déplacements, attractivité internationale).

Le second type de documents correspond aux stratégies métropolitaines. Il s'agit de documents plus classiques : délibération du Conseil métropolitain ou document de communication, la stratégie n'engage que la métropole qui entend alors se positionner et clarifier ses intentions au travers d'un document qui présente la ligne directrice choisie pour le territoire. Elle n'exclut pas de recueillir l'avis des acteurs académiques ou institutionnels mais il ne s'agit que d'une consultation, et leur contribution n'est pas obligatoirement incluse dans le document final qui présente les différentes priorités et les axes d'intervention de la métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Lille (2016), Brest

[283] Schéma de développement universitaire métropolitain de Rennes Métropole, p.8.
[284] Universités&Territoires, n°105, juin 2015.
[285] Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de Nantes Métropole, p.2.

(en cours), Rouen (en cours) ou encore Bordeaux (2016) ont choisi ce format pour affirmer que l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation sont des axes majeurs du développement de leurs territoires et une priorité d'intervention.

L'élaboration de ces documents-cadre pose toutefois la question de leur concrétisation. Les collectivités locales sont confrontés à des réductions budgétaires en raison de la baisse des concours que leur apporte l'Etat et sont contraintes, comme l'ensemble des institutions publiques, à une maîtrise de leurs dépenses : dès lors, elles peuvent être tentées d'absorber ces diminutions en limitant leurs dépenses d'investissement. Nous assistons donc à une multiplication de schémas stratégiques qui, s'ils affichent une volonté de changement dans le projet politique pour le territoire métropolitain, pourraient rester au stade de l'incantation ou d'une opération de communication[286]. Par ailleurs, face à des documents très complets et détaillés, certains services de métropoles (comme ceux du Grand Lyon) ont rencontré des difficultés pour entrer dans une phase de mise en œuvre des politiques annoncées.

1.3 Vers une intervention « stratégique » de Bordeaux Métropole

Les différentes études donnant à voir l'intervention des métropoles françaises et la multiplication des documents stratégiques métropolitains sur l'enseignement supérieur et la recherche ont, assez rapidement, fait naître à Bordeaux un sentiment de retard par rapport aux autres métropoles, au sein de l'administration comme dans notre propre perception. La promulgation de la loi MAPTAM en janvier 2014 et le passage au statut de métropole au 1er janvier 2015 ont offert à la métropole bordelaise une opportunité de se situer dans le paysage français en renforçant son intervention dans ce domaine.

C'est ainsi qu'à l'automne 2014, les services de la DSMI ont profité de ce nouveau contexte et de l'intérêt du vice-président Franck RAYNAL pour lui proposer

[286] LAFON Sophie, PIERRONNET Romain, « Recherche et enseignement supérieur : plus de place pour les collectivités ? », article en ligne sur TheConversation.com [URL https://theconversation.com/recherche-et-enseignement-superieur-plus-de-place-pour-les-collectivites-60508], 9 juin 2016.

de présenter un rapport en Bureau. En effet, compte tenu de l'importance du budget dédié à l'Opération Campus, il était d'abord apparu indispensable d'entériner cette dotation et de s'assurer du soutien des élus aux orientations et décisions prises lors du mandat précédent. Il s'agissait alors de présenter au nouvel exécutif l'ensemble des interventions engagées ou prévues sur les campus et en matière d'enseignement supérieur et de recherche, sorte de document d'information sur le contexte local et le cadre d'intervention de la Métropole assorti de propositions nécessitant un arbitrage politique afin de donner une ligne directrice aux services. Or, le Bureau ne se réunissant qu'une fois par mois et l'ordre du jour étant souvent chargé, la possibilité de présenter un rapport est une opportunité plutôt rare. Le vice-président et les services ont donc profité de la nécessité d'informer l'exécutif des investissements sur les campus pour y inclure une proposition d'axes d'intervention de la Métropole ainsi qu'une méthodologie devant mener à la rédaction d'un schéma stratégique de type schéma de développement universitaire.

Il n'existait pas jusqu'alors de cadre précis d'intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche, comme a pu notamment le montrer l'étude menée auprès des services de Bordeaux Métropole. La DSMI était la seule direction qui travaillait en se référant aux orientations inscrites dans la convention de site de l'Opération Campus de 2010 et validées par le Conseil. Mais la nature bien particulière de ce document ne permettait pas de s'en servir comme cadre général d'intervention auprès de l'ensemble des établissements et les orientations inscrites ne couvraient pas l'ensemble des domaines sur lesquels La Cub intervenait ou était sollicitée. Plusieurs notes internes avaient alors ébauché un cadre d'intervention plus précis sous la mandature de Vincent FELTESSE.

En novembre 2013, une première note de la DSMI rappelait le contexte d'intervention de La Cub et les opérations prévues par la convention de site, présentait les projets sur lesquels elle était sollicitée en dehors de cette opération et proposait des axes d'intervention. Il était alors précisé que « l'idée, sans pour autant écrire à ce stade un schéma d'intervention, [était] de définir tous les champs où la Cub est d'accord pour

aller ; en limitant très clairement [pour l'université et la Région] la possibilité de nous appeler en financement là où on ne voudrait pas aller ». Cinq axes étaient détaillés :

1/ la vie étudiante (restauration, sport, pôles de vie, commerces et services) ;

2/ la formation/recherche en lien avec les politiques communautaires : développement économique et attractivité (en lien avec les principales filières du territoire), mise en œuvre du Projet Métropolitain, liens avec la fabrique de la ville ou la ville durable ;

3/ l'aménagement des espaces publics et l'ouverture à la ville : pour un campus attractif mais aussi pour intégrer les campus dans la ville (logement, mobilités douces, voiries, réseaux…) ;

4/ l'équipement numérique du campus (infrastructures et capacités de stockage) ;

5/ des interventions exceptionnelles ayant comme objectif d'enclencher une dynamique de territoire (déménagements). Ces interventions devront être clairement identifiées et délimitées pour ne pas créer un effet d'aubaine.

En décembre 2013, suite à l'avis du Directeur général des services, une nouvelle note[287], à l'attention du Président, propose clairement de « tenter de formuler maintenant et simplement quelle pourrait être la stratégie de la Cub » en matière d'intervention sur le campus et dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. La stratégie communautaire proposée au Président est déclinée autour de quatre axes :

1/ aménagement de l'espace public et mobilités : parce qu'elle est la seule à être légitime sur cette thématique, la Cub pourrait se porter copilote […] du plan d'aménagement d'ensemble du campus ;

2/ vie de campus : convention de partenariat avec le CROUS. En l'absence de projets d'amélioration des services de proximité ou de projets sportifs portés par l'université, il est proposé que la Cub soutienne les projets immobiliers du CROUS, en particulier le volet restauration universitaire […]. En échange, elle pourrait demander au CROUS que soient intégrés dans les projets immobiliers des espaces commerciaux et/ou de service dans une logique de multifonctionnalité.

3/ insertion urbaine du Campus : cet axe pourrait se décliner autour de projets favorisant une meilleure perméabilité du campus avec la ville et une plus grande diversité des fonctions et des usages au sein du campus ;

4/développement économique et Campus [cet axe est présenté comme restant à construire].

---

[287] Note interne de la DSMI à l'attention de Vincent FELTESSE, Président de la communauté urbaine, datée du 24 décembre 2013 et ayant pour objet « stratégie Campus et Enseignement supérieur et Recherche »

Une dernière version de cette note sera produite un mois plus tard[288] et présente une stratégie autour de quatre « axes d'intérêt communautaire » mais mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat avec l'université de Bordeaux. Ces quatre axes sont :

1/ le développement urbain pour un campus attractif

- Amélioration de la qualité et du fonctionnement des espaces publics au sein des domaines universitaires
- Insertion urbaine du campus : habiter le campus (utiliser le foncier disponible sur le campus pour réaliser des opérations mixtes de construction de logements et de services
- Imaginer un projet architectural majeur comme emblème du campus, au service d'un rayonnement à l'international (*learning center*)

2/ soutenir et développer la vie de campus

Des lieux de vie étudiante à l'intérieur des domaines universitaires (convention partenariale avec le CROUS, une conciergerie…) et, en miroir, des lieux de vie étudiante en cœur d'agglomération (projet de quartier latin à Bordeaux[289])

3/ le campus et le développement économique innovant de la métropole : un chantier prioritaire

La Cub pourrait assurer un rôle de facilitateur, de mise en relation des industriels avec lesquels elle travaille et des chercheurs.

4/ enseignement et diffusion/production des savoirs

Grace à ses futures compétences, la Cub aura la liberté d'accorder tant en fonctionnement qu'en investissement des aides aux établissements et de soutenir des programmes de recherche. Au regard des ambitions du Projet Métropolitain, il peut être envisageable que la Cub soutienne les établissements et programmes de recherche (ex. bourses) en lien avec les thématiques : métropolisation et fait métropolitain, transfert de technologie, innovation et emploi, société de la connaissance, ville durable, Care…

De manière générale, ces notes permettent de ranger dans des axes stratégiques des actions déjà engagées ou en cours de réflexion afin de donner une certaine cohérence et lisibilité aux interventions de la communauté urbaine. Il s'agit d'inclure ce qui est déjà fait dans un cadre qui régulera par la suite les interventions futures. La rédaction du rapport en Bureau ne part donc pas de rien. Toutefois, les élections municipales de 2014 ont mis ces notes en sommeil et, une fois le nouvel exécutif

---

[288] Note interne de la DSMI à l'attention de Vincent FELTESSE, Président de la communauté urbaine, datée du 23 janvier 2014 et ayant pour objet « stratégie Campus et Enseignement supérieur et Recherche »

[289] Projet qui figurait dans le programme de Vincent FELTESSE, candidat aux élections municipales de 2014 à Bordeaux

installé, il a fallu relancer un travail de validation politique de ces orientations de manière à ce qu'elles correspondent également à la nouvelle majorité. La rédaction du rapport en Bureau a pris beaucoup de temps[290], en raison des nombreux éléments à y inclure, et il a finalement été présenté en mars 2015.

Compte tenu des objectifs affichés du rapport (« présenter les différentes interventions et perspectives d'action de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche [et] accompagner une première réflexion autour de la nouvelle compétence *programme de soutien et d'aides aux ét*ablissements *d'ESR et aux programmes des recherche* »[291]), trois principes d'intervention sont proposés. Ces principes s'inspirent à la fois des précédentes notes de la DSMI que nous venons de présenter, mais également de l'avis du Président de l'Université de Bordeaux, Manuel TUNON DE LARA. Rencontré[292] par les services de la communauté urbaine, il s'était exprimé sur ce que devraient être, selon lui, les axes de développement de la compétence métropolitaine, à savoir une intervention autour des compétences historiques de la Cub (développement durable, eau, réseaux...), autour de filières à retombées économiques sur le territoire (comme la santé) et autour des singularités de l'Université et des secteurs en pointe qui caractérisent le campus bordelais.

Les trois principes d'intervention proposés dans le rapport sont la résultante de tous ces éléments[293] :

« 1 Participer au développement urbain d'un campus attractif et intégré à la ville.

Aménager des espaces publics : une intervention sur l'espace public pour que chaque bâtiment soit intégré dans un schéma urbain plus large et relié aux activités proches.

---

[290] Précisons ici le rôle qui a été le notre : il nous a été confié la charge de rédiger ce rapport et d'y inclure progressivement l'ensemble des corrections apportées par les membres de l'équipe Campus et la directrice de la DSMI, par le directeur du pôle DDRM, par Franck RAYNAL et éventuellement par d'autres correcteurs. Pour proposer les axes d'intervention, nous avons suivi les consignes de nos supérieurs, à savoir de reprendre le contenu des notes internes existantes, de reprendre les axes proposés par le président de l'Université de Bordeaux et d'obtenir l'avis certains cadres de la DSMI.

[291] Résumé du rapport n°22499 en Bureau de Bordeaux Métropole, séance du 5 mars 2015.

[292] Entretien qui a eu lieu le 16 juillet 2014 dans le cadre des rendez-vous obtenus par la DSMI au printemps et à l'été 2014 auprès des chefs d'établissements de l'agglomération. L'objet de cette rencontre était de « faire un point après le comité de pilotage annuel de l'Opération Campus du 10 juillet et évoquer la nouvelle compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche » (objet précisé dans le compte rendu de réunion).

Soutenir également le développement des modes doux au sein des campus et valoriser les grands espaces de nature présents sur le domaine universitaire ;

Construire des logements en lisière ou sur les domaines universitaires ;

Améliorer la vie quotidienne des usagers : devant l'absence de véritables projets sportifs ou de développement de services de proximité portés par les universités, Bordeaux Métropole reste à l'écoute des initiatives des différents acteurs [pour] améliorer les conditions de base d'accueil des étudiants et intégrer des espaces commerciaux et/ou de services dans une logique de multifonctionnalité du campus. Dans cet objectif, des partenariats avec d'autres opérateurs (culturels, sportifs, commerces de proximité, associations d'étudiants...) seront également étudiés.

2 Faciliter la rencontre entre recherche et entreprises pour renforcer le développement économique métropolitain

[...] Le campus constitue l'un des moteurs du dynamisme économique métropolitain. Bordeaux Métropole doit pouvoir miser sur l'excellence de ses campus.

Elle peut, d'une part, s'appuyer sur l'existant et s'associer aux filières d'excellence des universités et établissements bordelais de recherche. Il ne s'agit pas de financer ces filières, qui bénéficient déjà de subventions importantes, notamment nationales, mais de s'appuyer sur la dynamique qui anime ces domaines de pointe et mettre à profit les avancées scientifiques et technologiques réalisées pour nourrir le tissu économique métropolitain.

Elle peut, d'autre part, aider à l'émergence de nouvelles filières de recherche innovantes et prometteuses en termes de retombées économiques et donc d'attractivité pour la Métropole, permettant ainsi de donner une visibilité supplémentaire au territoire. Les stratégies universitaires et métropolitaines pourraient se compléter dans le but de faire émerger ces filières, l'Université de Bordeaux souhaitant particulièrement collaborer autour du numérique et de la santé. La Métropole pourrait ainsi accompagner

[293] Nous proposons ici des extraits du rapport

le développement et la structuration de pôles d'excellence sur ces thèmes du numérique, de la santé, de la transition énergétique et des matériaux composites.

3 Encourager la production de savoir et la diffusion des connaissances aux bénéfices des compétences de la Métropole

Soutien aux thèmes de formation et de recherche pouvant profiter directement à la Métropole et réflexion autour d'outils à mobiliser pour la diffusion des savoirs produits : Bordeaux Métropole pourrait mobiliser ou soutenir des établissements, des programmes d'enseignement et des équipes de recherche sur des thèmes précurseurs faisant appel à ses compétences actuelles ou touchant à des thèmes la concernant directement tels que le « fait métropolitain » et la métropolisation. Cette entrée présente deux intérêts majeurs : elle donne une forte légitimité à l'intervention de la Métropole, qui bénéficie en retour d'un travail et d'une expertise universitaire intéressants pour l'amélioration de la qualité du service public produit et des connaissances adossées. »

Pour approfondir ces propositions et imaginer plus en détails leur concrétisation, il est proposé aux élus de valider la mise en place d'un Comité consultatif chargé de s'exprimer sur cette montée en compétence et sur les axes d'intervention de la Métropole. Il s'agit de l'étape de dialogue et de construction d'une démarche participative préconisée lors du séminaire d'Agen sur les schémas locaux. Ce Comité est présenté comme une instance au sein de laquelle seraient réunis, sous la présidence de Franck RAYNAL, les représentants d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche de l'agglomération, d'entreprises et d'acteurs publics territoriaux concernés, et ce, sur la base du volontariat « pour s'assurer une participation intéressée et proactive de chacun ». Les services de la Métropole en assureraient le secrétariat technique et chaque réunion donnerait lieu à un rapport sur la base duquel seraient affinés les axes d'intervention de la Métropole ainsi que des actions pilotes pour imaginer leur mise en œuvre. L'objectif intermédiaire de cette démarche est la présentation d'un rapport d'orientation en 2015 et, à terme, de doter la Métropole d'un document stratégique

(schéma de développement universitaire ou un schéma métropolitain d'Enseignement Supérieur et de Recherche).

Ce rapport a été bien accueilli par les membres du Bureau[294] qui ont validé les principes d'intervention proposés, le principe de lancement d'une démarche de réflexion stratégique pilotée par Franck RAYNAL et la mise en place du Comité consultatif. Lors de son lancement, le vice-président a présenté aux participants la commande du président de la Métropole, émise suite au Bureau : cette démarche devra aboutir à la production d'une stratégie métropolitaine en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche dont le but sera de donner de cadrer l'intervention de la métropole et de borner sa responsabilité. A partir des interventions déjà engagées, cette stratégie devra proposer un cadre qui donnera à Bordeaux Métropole les moyens de monter en puissance dans un domaine d'action relativement nouveau et de gagner en cohérence dans les actions mises en œuvre ou soutenues. Afin de garantir la lisibilité de cette stratégie et de faciliter le passage à sa mise en œuvre, le document final devra être concis et sera proposé au vote en Conseil de métropole une année après le lancement de ce travail.

Ce choix d'une élaboration dans un temps limité et d'un document court nous amène à plusieurs remarques. Si l'importance de l'enseignement supérieur et de la recherche est confirmée par le lancement de cette démarche, les ambitions affichées dans le rapport en Bureau sont revues légèrement à la baisse. Il peut s'agir d'une volonté des élus de limiter la multiplication, pour chaque politique publique ou champ compétence, de documents stratégiques au sein de l'administration. Cela peut être également le reflet d'une conception de l'institution métropolitaine devant rester sur ses attributions principales et pour laquelle l'intervention dans un domaine nouveau, de la compétence de l'Etat de surcroît, ne devrait pas être une priorité. Enfin, cela peut être le fruit d'une inquiétude liée à l'augmentation possible du budget dans le cadre du déploiement d'une intervention nouvelle, dans un contexte tendu sur le plan budgétaire. De manière générale, l'argument principal dans les différents documents justifiant une

[294] Les échanges se déroulant à huis clos, cette affirmation est issue de propos de Franck RAYNAL suite au Bureau.

démarche de positionnement stratégique consiste davantage à afficher le besoin de limiter ou d'encadrer les sollicitations financières extérieures que de placer la métropole comme acteur majeur du territoire dans ce domaine.

Cette validation du rapport par les élus lance donc une nouvelle étape vers une nouvelle intervention de la métropole bordelaise en matière d'enseignement supérieur et de recherche : l'élaboration d'une stratégie d'intervention.

2 L'élaboration d'une stratégie porteuse de changements ?

2.1 La mise en place du Comité consultatif

Malgré l'accord des élus, le travail de définition de la stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche a mis du temps à se lancer et la raison principale tenait au fait que la charge de travail nécessaire ne pouvait pas être assumée par les membres de l'équipe Campus au sein de la DSMI[295]. Or le choix fait par la métropole bordelaise était de réaliser ce travail en interne et non d'avoir recours, comme ce fut le cas pour d'autres métropoles (Nantes ou Rennes), à un cabinet extérieur dans le cadre d'une AMO. Lors du Bureau, les élus avaient également validé la proposition de renforcer le pilotage global de la politique d'enseignement supérieur et de recherche par la création d'une mission dédiée « Enseignement supérieur, recherche et innovation » (la MESRI) dans le cadre des nouveaux services métropolitains créés au 1er janvier 2016. Il fallu attendre que les membres de cette mission soient désignés, un peu avant l'été 2015, pour que la démarche soit lancée[296]. C'est donc une équipe de cinq agents qui a mené ce travail en relation étroite avec Franck RAYNAL.

La question du degré de prise en compte de l'avis des acteurs du territoire s'est rapidement posée. Si le schéma de développement universitaire a été écarté

[295] Au printemps 2015, cette « équipe Campus » était constituée de seulement deux agents : un agent occupé presque exclusivement par les questions liées à l'Opération Campus et nous-mêmes.
[296] Outre les deux agents de l'équipe Campus, les trois autres agents affectés à la mission ont travaillé sur la rédaction de la stratégie en parallèle des travaux qui incombaient à leur poste avant le 1er janvier 2016.

au profit d'une stratégie métropolitaine, son élaboration devait inclure une participation des acteurs concernés par une intervention renforcée de la Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Le discours qui a accompagné la création du Comité consultatif a été marqué par une alternance dans l'emploi des termes de « consultation » (qui caractérise pourtant clairement le comité) et de « concertation », laissant penser soit à une erreur de langage, soit à une hésitation. Ces termes renvoient en effet à des situations, des objectifs et des processus différents dans une prise de décision collective[297]. TOUZARD nous éclaire sur la distinction à faire entre les deux termes :

> « L'objectif de la consultation est de recueillir, préalablement à une décision collective, les avis, opinions, attitudes d'un certain nombre d'acteurs. C'est donc une procédure que l'on met en place en amont de l'adoption d'un projet dont une rédaction provisoire existe déjà ou est en cours d'élaboration. La consultation consiste le plus souvent à faire s'exprimer des acteurs sur ce qu'ils pensent d'une situation, d'un projet. Les acteurs consultés peuvent s'exprimer mais ils ne participent pas en commun à la prise de décision »

tandis que

> « L'objectif de la concertation est pour des acteurs, individuels ou collectifs, de trouver un accord, de résoudre ensemble un problème qui se pose à eux, de prendre ensemble une décision collective, ou de préparer une décision prise en final à un autre niveau. [Cela] implique la réunion et la participation active des acteurs concernés à l'ensemble des processus de prise de décision »

L'emploi de ces deux termes crée un flou dans le degré de co-construction de la stratégie métropolitaine. Pour autant, les échanges au sein de l'équipe en charge de son élaboration et avec le vice-président étaient clairs dès le début : la création du Comité consultatif devait permettre d'associer les acteurs du territoire et de

[297] TOUZARD Hubert, « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », Négociations, 2006/1 (no 5), p. 67-74

recueillir leur avis afin de donner aux auteurs une vision la plus large possible des réalités et besoins de chacun ; toutefois, c'est bien la Métropole qui aurait le dernier mot sur son contenu. L'usage indifférencié de ces deux termes nous semble être davantage une facilité qui permettait de faire adhérer le plus d'acteurs possible à la démarche sans pour autant s'engager clairement sur l'impact qu'aurait leur contribution sur le contenu de la stratégie.

Mettre en place ce Comité et s'assurer de la participation d'un maximum d'acteurs sur toute sa durée était en effet un défi important pour l'équipe de la Métropole. Il leur a fallu imaginer une organisation qui facilite les échanges, donne voix à l'ensemble des participants et encourage leur adhésion à la démarche de consultation et donc ne pas les solliciter de manière excessive. Ce point était d'autant plus important que le choix avait été fait de réunir uniquement les représentants officiels des acteurs du territoire, à un haut niveau de représentation : les services de l'Etat en région (préfecture et rectorat), des élus de la Région, du Département et des communes concernées directement par les questions d'enseignement supérieur et de recherche, les présidents et directeurs des établissements et structures d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés présents sur l'agglomération, des acteurs à l'interface avec le monde économique, des acteurs de la vie étudiante et de grands partenaires de Bordeaux Métropole (Cap Sciences, l'Aurba, Conseil de développement durable,…)[298], des personnes qui occupent des fonctions importantes et ne sont donc pas facilement mobilisables.

C'est la raison pour laquelle le Comité consultatif a été organisé en quatre séances, d'une matinée chacune, sur une période de cinq mois.

[298] Une liste détaillée des membres du comité consultatif est en Annexe 5.

23 octobre 2015

Lancement officiel du Comité consultatif lors d'une séance d'installation, présidée par Franck RAYNAL[299]. L'objectif de cette séance était de réunir l'ensemble des membres du Comité pour leur présenter la démarche engagée et sa finalité. Le Vice-président a rappelé les actions déjà engagées par la Métropole et a présenté les axes d'intervention validés en Bureau, le comité ayant pour but « d'approfondir ces axes d'intervention et les nourrir de propositions d'actions pour imaginer plus en détails leur concrétisation »[300].

Afin d'inscrire cette démarche dans un cadre existant, la matinée s'est poursuivie par une présentation des stratégies nationales et régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche par le délégué régional à la recherche et à la technologie (représentant du Préfet de région et du Recteur d'académie) et le conseiller régional délégué à la Recherche, à l'innovation et aux pôles de compétitivité (représentant du Président de la Région Aquitaine).

La parole a ensuite été donnée au président de l'Université de Bordeaux, au président de l'Université Bordeaux Montaigne et à l'administrateur provisoire de la COMUE pour un point de vue d'établissements du territoire sur leurs attentes vis-à-vis de l'intervention de la Métropole.

Pour conclure, Philippe LAREDO, économiste spécialiste des politiques publiques de recherche et d'innovation, a été invité à exposer sa vision du rôle des institutions métropolitaines dans le soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche[301].

Suite à cette installation, les deux séances suivantes avaient pour but de lancer une réflexion collective plus approfondie en donnant la parole aux membres du Comité afin que chacun puisse s'exprimer. Le but n'était pas pour autant de rechercher un consensus mais bien d'essayer d'enrichir la future stratégie par la

---

[299] Il était prévu que le Président de Bordeaux Métropole préside et introduise la séance mais il a été retenu par un déplacement sur les lieux d'un accident de la route meurtrier survenu le matin même.

[300] Discours introductif de Franck RAYNAL lors de la séance d'installation du Comité consultatif.

[301] Présentation intitulée « Aires métropolitaines : les rôles de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur de l'innovation », consultable en ligne sur sa page du site de l'IFRIS [URL : http://ifris.org/wp-content/blogs.dir/1/files/2015/11/Aires-m%C3%A9tropolitaines-r%C3%B4les-de-l_enseignement-sup%C3%A9rieur_2015.pdf]

prise en compte des spécificités de chacun, des dynamiques du territoire, des contraintes et opportunités dont les participants pourraient faire part. Chaque matinée débutait par une plénière, avec un ou plusieurs intervenants, suivie d'une répartition des présents dans trois ateliers de travail thématiques ayant pour objectif de produire la contribution du Comité à la future stratégie. Chaque membre avait eu à s'inscrire dans un atelier avant la deuxième séance et y resterait assigné pour la suivante. Les thèmes ont été définis en amont par la MESRI à partir des orientations validées en Bureau, des idées de chacun mais également de mots et phrases clefs issus d'un corpus de documents à disposition : documents stratégiques et délibérations de Bordeaux Métropole, schéma locaux de Lyon, Rennes et Nantes, schéma régional aquitain, stratégies nationales pour l'enseignement supérieur et de la recherche, documents de l'Université de Bordeaux, productions de l'agence d'urbanisme, etc. Après modifications et validation par Franck RAYNAL, les trois thèmes retenus ont été « Lieu(x) des savoirs », « Campus, territoire(s) et usage(s) » et « [Métro]pôle d'innovation »[302].

Sur le programme, les ateliers de la deuxième séance étaient consacrés au partage d'un état des lieux et à l'identification de leviers d'action et ceux de la troisième avaient pour objectif d'élaborer en commun des propositions pour nourrir le contenu de la stratégie.

4 décembre 2015

La réunion plénière de cette deuxième séance a permis l'expression de points de vue d'acteurs (étudiants, culturels, entrepreneurs) du territoire bordelais sur leurs relations, coopérations et interactions avec les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche[303].

Les ateliers se sont réunis pour la première fois et le travail a été introduit par une présentation des réponses données par les membres du Comité dans le cadre d'un questionnaire transmis par voie électronique quelques semaines auparavant.

---

[302] Les ateliers sont présentés en Annexe 6

[303] Les quatre intervenants étaient Anthony MASCLE, président de l'association étudiante Fédération Aliénor ; Sébastien PALLUAULT, gérant d'Ellyx ; Ethel LE BOBINNEC, directrice du Réseau Entreprendre Aquitaine ; Eric ROUX, directeur de la Rock School Barbey

L'objectif était de donner à voir la perception de chacun sur les relations entre les établissements et le territoire. L'atelier avait alors pour but de les faire réagir sur l'état des lieux dressé à partir des éléments recueillis, de construire un diagnostic propre à la thématique de l'atelier et de réfléchir à des leviers d'action pour la Métropole.

5 février 2016

La réunion plénière de la troisième séance du comité était consacrée à une approche internationale de la question des relations entre territoire métropolitain et établissements d'enseignement supérieur et de recherche avec une intervention de Jonathan FINK, vice-président de la Portland State University en charge des partenariats, sur le thème des coopérations entre la recherche et la ville pour la construction de politiques publiques en matière de développement durable.
Le but des ateliers était ensuite d'élaborer et de formaliser des propositions sur chaque thématiques, identifier des priorités d'action et éventuellement des modalités d'intervention afin qu'elles soient ensuite compilées pour constituer la contribution du Comité à la stratégie métropolitaine.

Il nous est difficile de dresser un bilan complet du déroulé de chaque atelier compte tenu du fait que, par notre position au sein de l'équipe animatrice, nous étions assignée à l'atelier « Lieu(x) des savoirs » lors des deux séances. Toutefois, les différents retours des animateurs ont fait état de situations très différentes. L'atelier « campus, territoire(s) et usage(s) » est celui qui s'est le mieux déroulé car il réunissait des personnes qui se connaissaient et avaient l'habitude de travailler ensemble et avec la Métropole, en particulier dans le cadre de l'Opération Campus. Les participants aux deux autres ateliers se connaissaient beaucoup moins mais les réunir autour d'une même table a donné lieu à des échanges sur les situations de chacun. L'identification de besoins (parfois communs) et de blocages ont permis de produire la contribution de chaque atelier.

18 mars 2016

La dernière séance du Comité consultatif était consacrée à la restitution des travaux. Présidée par Franck RAYNAL, ce dernier a rappelé en introduction que la contribution du Comité ne devait pas être confondue avec la stratégie de la Métropole.

L'ensemble des conclusions ont été synthétisées et regroupées au sein de quatre grandes orientations (et des propositions de leviers d'action) qui ont été présentées et validées par le Comité consultatif.

La première orientation doit répondre à des enjeux d'ouverture. Il s'agit, en premier lieu, de travailler sur les lieux physiques où s'exercent l'enseignement supérieur et la recherche au travers des questions de porosité, d'interactions, d'ouverture au public et de multifonctionnalité des campus pour y apporter plus de vie. Le second aspect porte davantage sur les activités et les connaissances et savoirs existants et produits dans ces lieux : l'objectif recherché est de permettre une plus grande accessibilité aux savoirs en favorisant la mixité des usages pour certains lieux et équipements (voire leur mutualisation) et en expérimentant des transferts entre publics (développer des lieux de savoirs avec les professionnels, renforcer le lien entre savoirs et culture…).

La deuxième orientation proposée par le Comité met l'innovation au cœur de l'attractivité et du développement économique du territoire. Cela passe par un travail sur l'excellence « technopolitaine » du territoire, qui doit être stimulée et visible à l'international : travailler sur des filières, créer du lien et de la proximité entre entreprises, chercheurs, enseignants et étudiants, valoriser et communiquer sur les recherches et innovations locales. Il s'agit également d'accompagner le développement de la métropole par une innovation « multiforme », c'est-à-dire pluri et interdisciplinaire (en n'oubliant pas les sciences humaines et sociales), une innovation « sociale » et une innovation « par les usages ». Enfin, une attention particulière doit être portée à l'adéquation entre l'offre et les besoins en matière de formation : faire vivre les synergies entre le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et les entreprises locales devrait permettre d'anticiper les besoins

en matière de formation (profils recherchés et formation des employés) et une meilleure insertion professionnelle des étudiants.

La troisième orientation a été la plus surprenante pour Bordeaux Métropole, qui ne s'était pas positionnée sur ces questions, puisqu'elle sollicite la Métropole pour « une animation et un travail collectif opérationnel ». Cette ambition passe d'abord par une mission d'animation et de coordination : il s'agit d'encourager et favoriser les échanges entre acteurs du territoire et de mettre à profit ce dialogue pour coordonner les actions de chacun. La Métropole est invitée à initier un travail en réseau afin de développer et de renforcer les partenariats et collaborations, mais également à développer des outils pour y arriver (un répertoire, des lieux nouveaux, une cartographie…). Elle passe ensuite par l'idée d'une culture de l'innovation à développer et renforcer (en travaillant sur les prises d'initiatives, en s'appuyant sur l'empowerment des étudiants et en cherchant à développer un sentiment d'appartenance au territoire). Pour finir, dans la continuité de l'orientation précédente, la Métropole bordelaise pourrait organiser un « système local de développement par l'innovation » par une participation aux activités de recherche (bourses, brevets…) et un soutien à la formalisation d'une offre d'expertise autour de thématiques, en assumant une fonction d'interface avec le tissu économique, en étant à l'initiative de projets communs entre différents acteurs (chercheur / entreprises / étudiants) et en apportant son soutien aux recherches de financement (et inciter ainsi à la structuration d'un dialogue interdisciplinaire) et enfin, par la création d'un portail international présentant l'éventail des offres en termes d'enseignement, de recherche et le tissu économique local. Une orientation particulièrement riche qui témoigne d'une volonté de coordination, de connaissance mutuelle et d'action commune au profit du développement métropolitain, où la Métropole joue un rôle clef d'intermédiaire et d'animateur.

La quatrième orientation du Comité touche à la question de l'ancrage de l'enseignement supérieur et de la recherche au territoire, avec le renforcement du lien entre recherche et société civile (associer les habitants aux programmes de recherche, faire de la Métropole un territoire d'expérimentation et mener des expérimentations sociales, développer le partage des savoirs hors les murs au plus

près des habitants) et entre enseignement supérieur, recherche et politiques publiques.

Les travaux du Comité ont débouché sur des propositions fédératrices, émanant des acteurs du territoire en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche. Mais il a manqué dans cette démarche un groupe spécifique : les étudiants. Il s'agit d'une population difficile à saisir, en raison de leur nombre et de la grande mobilité de ses membres. La question de leur association s'est posée dès le début de la préparation du Comité. Une vaste consultation des étudiants semblait en effet impossible compte tenu des délais imposés par le Président dans l'élaboration de la stratégie. La seule Métropole ayant opté pour une large association des étudiants est la Métropole lilloise : le projet de schéma métropolitain qui existait depuis 2013 est passé par une phase de consultation publique de la communauté étudiante qui a pris plusieurs mois[304], le document final ayant été adopté en 2016. Le choix de Bordeaux Métropole a donc été d'associer les élus étudiants (aux conseils d'administration du CROUS et des deux universités de Bordeaux) en tant que membres du Comité consultatif. Mais même cette solution ne s'est pas avérée optimale, puisque seul un représentant était présent à l'ensemble des séances.

2.2 De la consultation à la stratégie métropolitaine

Cette démarche de consultation achevée, les membres de la MESRI (qui a pris officiellement forme au 1er janvier 2016) ont eu la tâche de rédiger la stratégie métropolitaine. A partir de l'ensemble des éléments en leur possession (étude interne, benchmark, documents institutionnels, rapport en Bureau et conclusions du Comité consultatif), ils ont établi un scénario sur la base duquel construire la stratégie de Bordeaux Métropole.

---

[304] Un lien vers les conditions de consultation est disponible sur le site de l'Université de Lille [URL :https://www.univ-lille.fr/pages-speciales/detail-actualite/news/la-vie-etudiante-en-metropole-les-etudiants-ont-la-parole/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=206bef75c81c1a010a64d95d183071bf]

Le contenu de la stratégie n'a pas été seulement le fruit des idées d'une équipe et du vice-président mais a été également influencé par d'autres facteurs. Le premier a été la consigne, émise au sein de l'administration, de valoriser l'existant, c'est-à-dire d'inclure et de faire valoir l'ensemble des actions déjà engagées par Bordeaux Métropole et de rappeler les investissements passés. Cela permet tout d'abord une meilleure lecture du positionnement de la Métropole sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche au travers d'actions concrètes. Lors d'une rencontre avec des agents de la Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes en avril 2016 pour leur présenter la stratégie de Bordeaux Métropole, ces derniers ont exprimé le regret de n'avoir pas assez valorisé ces interventions dans le SRESRI de 2012 : le document présentait des leviers et des actions précises sur des champs nouveaux mais les actions plus classiques, réalisées ou en cours, n'étaient pas valorisées (comme l'investissement dans l'Opération Campus). Ils considéraient cette valorisation importante, en particulier lorsque les schémas stratégiques ont tendance à se multiplier. Ce rappel permet ensuite de faire le lien entre les politiques de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche et les autres politiques de la collectivité, et de replacer cette intervention dans un projet plus vaste pour le territoire. Enfin, il s'agit d'un moyen de renforcer le contenu de la stratégie dans une période de contraintes budgétaires : faire apparaître l'ensemble des actions déjà engagées auxquelles sont associées des enveloppes budgétaires procure la possibilité future de présenter des résultats de mise en œuvre de certaines orientations dans l'éventualité où le budget nécessaire à la réalisation d'autres projets n'aurait pas été accordé.

Inclure dans la stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche des éléments d'autres politiques métropolitaines passe par des discussions, des négociations, voire des conflits internes à l'institution. Alors que la rédaction était en cours, la directrice de la MESRI est allée rencontrer les directeurs d'autres directions ou missions de la Métropole pour leur présenter, de manière individuelle, les orientations de la stratégie et identifier avec eux des projets qui pourraient être associés à l'action métropolitaine dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Au même moment, d'autres directions

travaillaient sur leurs propres documents-cadre selon un calendrier assez similaire. Il a ainsi fallu tenir compte de la « démarche attractivité » portée par la mission « attractivité et animation des réseaux économiques » (rattachée à la même direction générale adjointe que la mission ESRI) de Bordeaux Métropole. Cette démarche, fortement teintée d'un objectif de marketing territorial, entend définir et proposer aux acteurs locaux des éléments permettant de promouvoir le territoire de manière homogène et concertée et créer ainsi une plus forte visibilité de son potentiel économique en vue d'attirer et de développer les activités sur la métropole bordelaise[305] : « cela implique l'élaboration d'une stratégie d'attractivité économique fédérant, dès le départ dans une démarche de co-construction, l'ensemble des acteurs, publics et privés, parties prenantes de ce développement et devant déboucher sur un discours et des argumentaires génériques et thématiques, des supports communs et une stratégie de marque partagée reprenant des éléments écrits et graphiques identifiables au territoire et utilisables par tous ». Cette démarche s'appuie donc également sur une consultation des acteurs locaux, dans le cadre d'ateliers de travail. La concomitance avec les réunions du Comité consultatif a d'ailleurs causé quelques tensions quant à l'importance que l'une des démarches pouvait revêtir par rapport à l'autre. Parallèlement, un autre travail était mené, mais cette fois en cellule restreinte interne à Bordeaux Métropole, pour rédiger la nouvelle stratégie économique, la dernière mise à jour du schéma métropolitain de développement économique datant de février 2012. Autant d'orientations, d'axes, d'actions en projet ou engagées dont il a fallu tenir compte et qui ont du être inclus et rendus visibles dans la stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Le dernier mot d'ordre auquel la MESRI a du répondre était celui de simplifier, le document devant être concis et simple pour rester accessible, communicant et faciliter une mise en œuvre future. Une consigne pas toujours évidente à suivre, notamment lorsqu'il s'agit de définir certains axes

[305] Eléments du cahier des charges pour le recrutement d'un prestataire par consultation publié par Invest in Bordeaux (ex-Bordeaux Gironde Investissement), association chargée de prospecter et d'accompagner les entreprises souhaitant s'installer dans l'agglomération

d'intervention, en particulier ceux relatif à l'excellence et aux critères d'excellence.

En tenant compte de ces consignes et des retours des différents acteurs rencontrés, le document final s'organise autour de trois grandes orientations prioritaires selon le scénario suivant : le territoire métropolitain bordelais est riche d'un grand nombre d'établissements et de structures d'enseignement supérieur et de recherche, dont l'excellence de certains est reconnue à l'échelle nationale voire internationale. La Métropole entend soutenir leurs activités et renforcer leur place au cœur du territoire. Pour ce faire, il s'agit également de proposer à ces acteurs un environnement de qualité qui offre de bonnes conditions de travail, facilite leur intégration à l'espace métropolitain et crée des synergies entre acteurs. Une activité soutenue et des conditions de travail améliorées pourront permettre à la Métropole de travailler avec les établissements à la production de nouvelles connaissances et à leur diffusion sur l'ensemble du territoire. Accompagner la création de nouveaux savoirs permettra d'enrichir l'écosystème bordelais de nouveaux domaines qui pourront distinguer le territoire et renforcer son attractivité, entrant ainsi dans un cercle vertueux d'intervention en matière de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

Sans reprendre ici l'intégralité du contenu de la stratégie (qui est en Annexe 4), nous présenterons quelques points qui nous semblent importants pour la suite de la démonstration. Il s'agit de montrer, pour chaque orientation prioritaire, l'origine de l'intervention présentée et des actions proposées.

Orientation Prioritaire n°1 : « Soutenir l'enseignement supérieur et la recherche métropolitains comme levier de développement territorial »

- La première dimension de l'intervention de la Métropole consiste à « soutenir les établissements en dotant le territoire d'infrastructures de qualité pour la réussite des étudiants et une recherche d'excellence ». Ce point reprend les interventions prévues dans le cadre du volet « enseignement supérieur et recherche » du CPER, les projets de la direction du développement économique en lien avec les

Investissements d'Avenir (participation au financement de l'Institut de Recherche Technologique St Exupéry) et entend poursuivre un travail engagé avec l'IdEx Université de Bordeaux sur l' « esprit campus ».

- Une deuxième dimension entend « renforcer l'écosystème économique local » en s'appuyant prioritairement sur les six grandes filières de Bordeaux Métropole, un travail qui est principalement du ressort de la direction du développement économique. Les autres moyens d'action présentés portent sur le travail engagé dans le cadre de l'OIM Bordeaux Inno Campus et le partenariat avec le Projet d'Innovation Sociétale (PIS) Forum Urbain[306]. Parmi les nouveaux sujets proposés, favoriser une meilleure adéquation entre formation et emploi s'appuie notamment sur des structures partenaires de la Métropole (type incubateurs).

- La troisième dimension, « valoriser et affirmer la place centrale de l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation dans l'attractivité de la métropole bordelaise », reprend principalement les éléments de la démarche attractivité.

Orientation Prioritaire n°2 : « Développer un environnement de qualité propice au développement des activités d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation »

Par cette orientation, la Métropole entend travailler autour du concept de campus afin de créer un environnement favorable au développement des activités, une certaine qualité de vie et des lieux propices aux échanges, attractifs et intégrés.

- Cela passe d'abord par un souci d'amélioration des conditions de vie et de travail sur les sites dédiés à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. Il s'agit de poursuivre le travail engagé par la Métropole sur les bibliothèques (soutien pour des horaires d'ouverture élargis[307], portail commun[308]…), sur la

---

[306] Le forum urbain est un projet d'innovation sociétale porté par Sciences Po Bordeaux dans le cadre de l'IdEx. Il a pour vocation de fédérer des chercheurs de différentes disciplines autour des problématiques urbaines afin de faciliter l'accès aux résultats de la recherche ainsi que la lecture de l'offre de formation, d'études et d'expertise [URL http://idex.u-bordeaux.fr/fr/n/Connexion-avec-la-societe/Projets-d-innovation-societale/r3041.html]

[307] Soutien de Bordeaux Métropole à la candidature bordelaise à l'appel à projet « Plan Bibliothèques ouvertes » lancé par le gouvernement en février 2016. Retenu en juin 2016, le projet (commun à l'Université de Bordeaux, l'Université Bordeaux Montaigne, Sciences Po Bordeaux, Bordeaux Sciences Agro et Bordeaux INP) permettra à deux bibliothèques d'ouvrir jusqu'à 22h en semaine, cinq dimanches par an et trois d'entre elles seront ouvertes le samedi jusqu'à 18h.

multifonctionnalité du campus (implanter des bouquets de services en partenariat avec La Poste[309]), sur la mixité (par des programmes de logements familiaux qui devraient permettre aux commerces de s'implanter plus facilement dans l'enceinte des campus). Cette partie présente également des politiques menées en matière de mobilité par la Métropole, avec un projet de nouvelle ligne de tramway desservant plusieurs campus.

- Une autre dimension de l'intervention métropolitaine consistera à « ouvrir et valoriser les sites pour renforcer leur intégration au sein du territoire métropolitain » et s'appuie sur l'Opération Campus et le travail engagé sur les mobilités douces en 2014.

- La dernière dimension est directement inspirée des conclusions du Comité consultatif et du consensus observé sur le souhait de voir la Métropole faciliter et animer la mise en réseau des différents acteurs « pour faire vivre des synergies opérationnelles ». Il s'agit de proposer des moyens pour faire se rencontrer les acteurs ainsi qu'un scénario de développement spatial de l'enseignement supérieur et de la recherche (réflexion prospective sur l'organisation spatiale de demain sur la métropole, avec l'agence d'urbanisme), mais aussi de positionner la Métropole comme capitale régionale et travailler avec les autres territoires.

Orientation Prioritaire n°3 : « Favoriser la production et la diffusion des connaissances sur l'ensemble du territoire »

Cette dernière orientation propose de dégager de nouvelles perspectives de collaboration avec les établissements et de travailler sur le rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la société et pour la Métropole.

- Un premier élément porte sur le renforcement du lien entre savoirs et enjeux du territoire métropolitain, en définissant des enjeux prioritaires partagés avec les établissements (transition écologique, ville intelligente…), en soutenant les

---

[308] En mars 2013, La Cub a ouvert au public un portail commun aux médiathèques municipales et bibliothèques universitaires de l'agglomération, porté à l'origine par la mission Urbanité-Culture(s) [URL http://mediatheques.bordeaux-metropole.fr/]

[309] Un travail a été engagé début 2013, piloté par La Poste, autour de la mise en place de la « métropole du ¼ d'heure » (cf. Projet Métropolitain). Elle consiste à proposer les services du quotidien en moins de 15 min de déplacement en mode doux, depuis son lieu de résidence ou de travail. Le campus figure parmi les lieux d'expérimentation, permettant ainsi d'imaginer des services à destination des usagers mais également de la population avoisinante.

initiatives étudiantes et en associant la recherche aux politiques publiques dans des champs relevant des compétences métropolitaines (faire le lien entre la commande publique et l'innovation en développant les partenariats d'innovation[310] dans un objectif d'amélioration des services publics par la recherche).

- Un deuxième point touche aux modalités de production des savoirs. La Métropole souhaite soutenir des formes innovantes de production scientifique appelant à la rencontre entre acteurs. Cela passe par un soutien aux Living Labs[311] (pour repenser rôle des utilisateurs dans processus d'innovation) et aux Fab labs[312] (pour valoriser les partages d'équipements). Il s'agit également d'encourager l'association du public en amont des programmes de recherche (un travail est déjà engagé avec Cap Sciences[313]) en les intégrant aux lieux de diffusion grand public.

- Enfin, la Métropole portera une attention particulière à la diffusion des savoirs afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre (en lien notamment avec sa compétence en matière de politique de la ville), par un accès facilité aux connaissances, une diffusion associée aux projets culturels et un soutien à des lieux de savoir ou des évènements (Cap Sciences, FACTS[314]).

---

[310] Le « partenariat d'innovation » est un nouveau type de marché public dans lequel l'acheteur public, ayant financé une activité de recherche et développement, ne se voit plus imposé une phase de mise en concurrence pour pouvoir acquérir les produits, services ou travaux innovants qui en sont issus (cf. décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014).

[311] Un Living Lab, également appelé laboratoire des usages, est un dispositif qui permet d'expérimenter et de tester des produits ou des services en conditions réelles d'utilisation afin de s'assurer de leur adéquation avec les besoins des usagers. Il en existe plusieurs à Bordeaux, dont un au sein de Cap Sciences (nommé 127°). En 2016, la Métropole a travaillé avec ce Living Lab dans le cadre d'un programme de recherche porté par la direction de l'eau. Cet évènement était présenté comme : « un quizz numérique et un atelier créatif [qui] vous offriront l'occasion de participer, de manière ludique, au projet REGARD. Vos idées pourraient bien aider les scientifiques et la collectivité à trouver des solutions pour réduire nos contributions individuelles et collectives à la pollution de l'eau » (source : agenda de Bordeaux Métropole)

[312] Un Fab lab, ou laboratoire de fabrication, est un lieu qui met à disposition d'un public des outils et machines (comme des imprimantes 3D), mais aussi des compétences et des savoirs, pour lui permettre de créer librement. A titre d'exemple, il en existe au sein de l'IUT de Bordeaux (coh@bit), de Bordeaux INP (Eirlab) ou de Cap Sciences (le 127° assure également cette fonction).

[313] Créé à Bordeaux en 1994, Cap Sciences est aujourd'hui reconnu comme l'un des trois principaux centres français de culture scientifique, technique et industrielle. Il se positionne comme un pôle de mise en scène du savoir, ouvert sur la société pour diffuser la culture scientifique aux habitants de la métropole, et au-delà. Le partenariat avec la Communauté urbaine a été lancé en 2004.

[314] Le Festival Arts Créativité Technologie Sciences (FACTS) de l'Université de Bordeaux est organisé depuis 2015 sur les campus universitaires et dans des lieux culturels de la métropole. Il poursuit l'objectif de faire se rencontrer l'art, les sciences et le grand public. Il est financé dans le cadre de l'IdEx, avec le soutien de Bordeaux Métropole (entre autres).

La stratégie a été validée par un vote à l'unanimité en Conseil de Bordeaux Métropole le 8 juillet 2016[315] et présentée au public lors d'une séance exceptionnelle du Comité consultatif le 13 octobre 2016.

2.3 Une stratégie qui questionne l'idée de « mise en marche » de Bordeaux Métropole, et donc de changement dans l'action publique.

Cette Stratégie de Bordeaux Métropole en matière de soutien à *l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation* vient formaliser l'intention de la Métropole d'intervenir dans ce domaine. Elle donne à voir une « mise en marche » de l'institution, une « montée en compétence » sur un domaine qui était jusqu'à lors peu investi.

Affirmer, après ces trois années de travail, que nous avons assisté à un changement dans l'action publique de la Métropole n'est toutefois pas si certain. En effet, l'analyse du changement en science politique impose de travailler à la fois sur la mise sur agenda, la prise de décision et la mise en œuvre d'une politique. Or la temporalité de ce travail de recherche ne nous a permis de recueillir qu'une partie des éléments nécessaires à une analyse complète, la mise en œuvre de la stratégie venant de débuter. Discuter du changement en plaçant la focale sur le travail de positionnement de Bordeaux Métropole et de définition de sa stratégie d'intervention n'est donc qu'une première étape qui pourra être revue et enrichie avec plus de recul et selon un cadre temporel différent. Le changement dans la politique métropolitaine pourra alors être appréhendé en considérant la mise en œuvre de la stratégie, mais ne nous empêche toutefois pas de proposer une première analyse selon des bornes temporelles plus resserrées. Notre approche prend donc le parti d'initier ce travail, en tenant compte du fait que les éléments caractérisant l'intervention de la Métropole sont, pour l'heure, marqués du sceau de l'affichage politique.

---

[315] Délibération n°2016/0425 du Conseil de Bordeaux Métropole, séance du 8 juillet 2016.
Le contenu de la stratégie n'a pas fait l'objet d'un débat en Conseil. Officiellement, les discussions en amont avec les élus et en Bureau ont permis de valider le contenu et le Conseil ne servait qu'à l'entériner. Selon notre point de vue, elle n'a pas été discutée par manque de temps, dans une séance du Conseil à l'ordre du jour particulièrement chargé avant une pause estivale.

Les efforts produits par Bordeaux Métropole depuis la promulgation de la loi MAPTAM et pendant la production du document stratégique sont révélateurs de l'existence de plusieurs logiques qui viennent influencer le discours et la position de la Métropole aujourd'hui.

L'idée de retard dans son intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche a poussé la Communauté urbaine à saisir les opportunités qui se présentaient à elle, et la loi MAPTAM peut-être considérée comme l'ouverture d'une *fenêtre d'opportunité*. Cette théorie, développée par John W. KINGDON[316] en 1984, propose de saisir la mise sur agenda et la décision en termes d'opportunité : une modification du contexte économique ou politique peut le rendre favorable à la mise à l'agenda décisionnel de sujets qui jusqu'alors ne trouvaient pas écho auprès des membres de l'exécutif. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre alors, permettant la proposition d'une politique publique nouvelle ou l'adaptation d'une politique existante au nouveau contexte[317]. Avant la promulgation de cette loi, la Communauté urbaine restait en retrait sur ces questions en raison d'un contexte bordelais peu favorable à son intervention qui, selon nous, était le résultat de trois éléments :

- des établissements qui sollicitaient peu La Cub : en dehors de l'Opération Campus, elle était peu identifiée comme partenaire. A titre d'exemple, la réponse de l'Université de Bordeaux et de ses partenaires à l'appel à projet IdEx n'a pas fait l'objet d'un travail avec la Métropole, contrairement à d'autres métropoles françaises qui ont été associées, si ce n'est la première fois, au moins lors de la seconde candidature afin de proposer un projet visiblement ancré dans un territoire. Et les succès aux divers appels à projets, sans le soutien de la Métropole, n'ont pas incité à ce rapprochement.
- une Région fortement impliquée dans ce domaine avec un investissement financier important, une collectivité partenaire des établissements de longue date et un intérêt personnel indubitable de son Président pour ce domaine

[316] KINGDON John W., Agendas, Alternatives and Public Policies, Little, Brown and Co, Boston, 1984.
[317] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit.

d'action sont autant d'éléments qui n'ont pas incité la Métropole à investir ce domaine.

- des communes peut enclines à laisser à l'intercommunalité la gestion de ces questions[318].

Si l'on ajoute à cela le manque de légitimité à intervenir lié à l'absence de compétence, le contexte pré-MAPTAM n'était pas favorable à un renforcement de l'intervention métropolitaine. La loi a toutefois inscrit la Métropole dans le paysage des partenaires, offrant la possibilité au Vice-président Agglocampus et aux services de la DSMI de proposer à l'exécutif de positionner la Métropole sur ce sujet et de définir un cadre d'intervention. La mobilisation de la fenêtre d'opportunité pour expliquer ce changement nous parait être appropriée dans le cas d'une métropole quelque peu en retrait jusqu'alors. Pour les métropoles plus avancées en la matière, la loi MAPTAM est venue conforter et légitimer un positionnement plus ancien[319] et renforce l'idée selon laquelle les faits précèdent le droit : la loi MAPTAM a confirmé un fait déjà existant, à savoir que la plupart des Métropoles avaient déjà investi ce champ d'action.

Dans ce nouveau contexte, le processus de changement dans l'intervention de la Métropole bordelaise a été influencé par une vision dominante du rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche dans l'économie et la société occidentales. L'idée selon laquelle il n'y a pas de grande Métropole sans grande université incite à proposer un environnement favorable aux activités d'enseignement supérieur et de recherche et à soutenir les établissements afin de bénéficier des retombées positives liées à leur présence. Elle pousse les Métropoles à s'inscrire dans l'économie et la société de la connaissance, à promouvoir l'excellence et à favoriser l'innovation, autant de thèmes qui se retrouvent largement dans les documents et discours des acteurs publics (Union Européenne, Etat français, collectivités et autres Métropoles), de l'AVUF et des établissements

[318] La question des relations avec la Région et les communes sera développée plus en détail dans la troisième Partie.

[319] Se référer aux réponses des différents vice-présidents à la première question (« pensez-vous que la loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ? ») posée lors des entretiens pour les numéros 105 et 107 de Universités & Territoires.

d'enseignement supérieur et de recherche (stratégies, réponses aux appels à projets, éléments issus des échanges menés dans le cadre du Comité consultatif…). Cette récurrence de termes communs laisse à penser que la Métropole bordelaise a pensé et construit son intervention dans un cadre cognitif déjà bien construit et faisant consensus. Un poids des idées dont il est difficile de se détacher et qui résulte dans des orientations ou des axes d'intervention assez semblables d'une métropole à l'autre, voire d'une collectivité à l'autre.

Enfin, dans le résultat du travail de définition de la stratégie métropolitaine et du positionnement de la Métropole bordelaise, nous avons observé un phénomène de path dependence ou de dépendance au sentier. Ce concept, qui vient de l'économie, a été utilisé pour expliquer le fait qu'une entreprise ayant fait le choix d'une solution technologique ne se tournera pas forcément vers une autre solution, plus efficace sur le plan économique ou de la productivité mais qui entrainerait de nouveaux investissements trop importants[320]. NORTH[321] a montré que l'absence de changement n'était pas liée aux solutions elles-mêmes mais bien aux choix opérés par les individus au sein des firmes ou institutions se retrouvant face à un choix. Une solution reste alors en place, non pas parce qu'elle est la plus efficace mais en raison de quatre mécanismes d'auto-renforcement de choix initiaux qui conduisent à des effets de rendement croissants[322] : les coûts d'investissement ou d'installation (il s'agit de l'investissement initial dans une innovation technologique ou institutionnelle qui est rentabilisé si ce choix est confirmé car investir dans une solution alternative demanderait de nouvelles dépenses), les coûts d'apprentissage (les savoirs et savoir-faire acquis sont rentables si la même solution est gardée pendant longtemps), les effets de

---

[320] L'exemple le plus commun illustrant ce phénomène est celui du maintien de la disposition QWERTY sur les claviers de machines à écrire ou d'ordinateurs dans le monde anglo-saxon, décrit par Paul DAVID en 1985, alors que la disposition AZERTY, mise au point un peu plus tard, était davantage adaptée aux besoins de l'époque. L'auteur a alors montré que le coût pour l'entreprise lié au maintien d'une solution moins efficace était inférieur au coût d'un changement vers le nouveau clavier : nouvel investissement dans des claviers, temps de formation et d'apprentissage, etc.)

[321] NORTH Douglass C., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

[322] PIERSON Paul, « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », World Politics, n°45, juillet 1993, p. 595-628. Voir également PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », American Political Science Review, vol. 94, n°2, Juin 2000, p.251-267.

coordination (pour aller vers une solution commune au plus grand nombre et une plus grande coordination entre institutions) et les comportements d'adaptation par anticipation (les projections à propos des usages et comportements futurs)[323]. PIERSON reprend cette analyse et l'applique aux politiques publiques en montrant que des choix initiaux ont des effets sur le long terme. Il montre que les politiques publiques et les choix en matière de « design institutionnel » passés ont un impact sur les ressources et les choix présents : « avec le temps, il devient de plus en plus coûteux (voire impossible) de ne pas respecter les règles et les normes posées par les choix politiques précédents »[324].

Le concept de path dependence propose donc des explications à ce qui peut être considéré comme un changement limité, contraint par des options qui vont dans la même direction que celles choisie précédemment. A la métaphore du sentier, LEVI lui préfère celle de l'arbre[325] : plusieurs branches poussent sur un même tronc, elles-mêmes se divisant progressivement en petites branches, et s'il est possible de redescendre un peu pour prendre un autre embranchement, la branche sur laquelle le grimpeur se trouve sera celle qu'il aura tendance à suivre (il ne redescendra pas pour changer d'arbre).

Nous avons constaté et montré dans cette partie que la rédaction de la stratégie de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche a suivi des logiques assez similaires au phénomène de path dependence. D'une part, l'intervention de Bordeaux Métropole est encore aujourd'hui fortement inscrite dans le cadre de ses compétences traditionnelles. La Métropole se positionne toujours sur son cœur de métier, arguant notamment (tant sous la mandature actuelle que la précédente) que si ce n'est pas elle qui se charge de

---

[323] PALIER Bruno, BONOLI Giuliano, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », Revue française de science politique, vol. 49, n°3, 1999, p.399-420.

[324] Ibid. Les auteurs illustrent cette analyse avec l'exemple de PIERSON sur l'impossibilité de passer d'un système de retraite par répartition à un système par capitalisation qui obligerait la population active à cotiser deux fois : pour payer la pension des retraités et pour épargner afin de constituer leur propre retraite.

[325] LEVI Margaret, « A Model, a Method, and a Map : Rational Choice in Comparative and Historical Analysis », in Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure, Cambridge, 1997, cité dans PIERSON Paul, op. cit., juin 2000.

l'aménagement des sites, des réseaux, des mobilités ou plus généralement la mise à niveau des espaces dédiés aux activités d'enseignement supérieur et de recherche, aucune autre collectivité ne sera en mesure de le faire puisqu'il s'agit de son champ de compétences. Elle s'inscrit dans un cadre juridique historique, qui a été sa porte d'entrée sur ces questions, et elle dispose au sein de ses services de l'ensemble des compétences nécessaires pour mener à bien ces missions. Cet axe technique est également ce qui fait l'identité de l'institution intercommunale, qui a connu certaines difficultés pour être identifiée comme partenaire par les établissements. D'autre part, dans les efforts mis en œuvre de définition d'une stratégie d'intervention plus poussée et formalisée, les visions proposées sont assez concordantes. Des orientations similaires se retrouvent entre le premier travail, dans le cadre du Projet Métropolitain, et le dernier document en date, la stratégie de 2016 : outre l'intervention technique de la Métropole, les thèmes récurrents concernent l'ouverture et l'insertion des campus dans l'espace métropolitain, la qualité de vie sur les sites d'enseignement et de recherche, le lien avec le monde économique pour favoriser l'innovation et la diffusion des savoirs. Ces ressemblances sont loin d'être involontaires puisqu'il s'est agi aussi de valoriser les investissements existants (le principal étant celui de l'Opération Campus), de poursuivre des projets engagés qui pourront être concrétisés rapidement et de capitaliser sur les partenariats actuels. Cela permet de limiter les annonces et les attentes des partenaires en l'absence de budget supplémentaire tout en rattachant la politique en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche à l'ensemble des politiques métropolitaines.

Cette idée d'une continuité dans les politiques publiques, expliquée par l'existence d'un sentier déjà emprunté qui vient réduire la capacité des institutions à s'en éloigner au risque de multiplier les investissements et de rendre moins visible aux acteurs du territoire la ligne directrice qui guide son intervention, peut amoindrir l'idée de changement dans la politique de la Métropole bordelaise. Toutefois, en reprenant les quatre dimensions du changement proposées par

HASSENTEUFEL[326], notre analyse nous permet à ce stade de soutenir que l'évolution voulue par Bordeaux Métropole donne à voir, pour l'heure, plusieurs éléments de changement : si l'orientation globale de la politique se maintient dans la même direction, il n'en est pas moins vrai que le positionnement de la Métropole sur ce sujet et la formalisation d'une stratégie ont provoqué à la fois un changement dans le positionnement des acteurs, avec le renforcement de l'institution métropolitaine, et la mise en place de nouveaux cadres d'interaction. En effet, si la mise en œuvre de la politique de Bordeaux Métropole reste à observer[327], cette volonté de monter en compétence sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche a eu d'autres effets, comme de venir structurer la mise en place d'une gouvernance locale porteuse de changements dans l'action publique, dont l'étude fera l'objet de la troisième Partie.

[326] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit. : les quatre dimensions du changement proposées par l'auteur sont les instruments, les acteurs, le cadre d'interaction et l'orientation de la politique publique.

[327] La stratégie de Bordeaux Métropole peut n'être perçue que comme une déclaration d'intention si elle ne se donne pas les moyens de la mise en œuvre de sa politique (sur les nouvelles interventions notamment). La question budgétaire est centrale. L'Etat, les collectivités et les EPCI font souvent le choix d'afficher pour donner à voir une intervention dont ils n'auraient pas forcément les moyens. Notons toutefois que la conférence budgétaire de Bordeaux Métropole du 18 octobre 2016 a attribué à la mission ESRI un budget supplémentaire de 40 000€ en fonctionnement et de 150 000€ en investissement pour 2017.

Cette deuxième partie nous a permis de montrer l'évolution qui a conduit Bordeaux Métropole à s'investir davantage sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche et à se doter d'un cadre d'intervention. Il en ressort que la Communauté urbaine a mis plus de temps que d'autres agglomérations à véritablement structurer son intervention et qu'elle a profité de la promulgation de la loi MAPTAM et de son passage au statut de métropole pour initier un travail de positionnement stratégique et de réflexion sur le rôle qu'elle devait jouer pour accompagner les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et en faire des leviers de développement territorial. Il apparaît également que, malgré un effort pour développer une pensée propre et originale et ainsi sortir des discours classiques qui figurent dans l'ensemble des documents stratégiques des autres métropoles, pouvoirs locaux ou universités, le poids des idées diffusant une vision de l'enseignement supérieur et de la recherche a eu un impact sur le contenu de la stratégie métropolitaine. Cette dernière révèle enfin un phénomène de dépendance au sentier, qui se traduit notamment par le choix d'axes d'intervention semblables à ceux proposés dans le mandat précédent ou qui poursuivent et valorisent des actions déjà engagées. Ces observations devront être confrontées à la mise en œuvre de la stratégie pour évaluer cette place des investissements initiaux dans l'intervention de la métropole.

3ème Partie

L'émergence des métropoles ou la structuration d'une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche

La troisième partie a pour objectif de présenter l'impact des changements induits par cette prise de compétence des métropoles sur l'organisation progressive d'une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche. La montée en puissance des métropoles sur ces questions s'est accompagnée d'un travail de définition des rôles de chaque acteur du territoire. Pour ce faire, certaines ont proposé des espaces de concertation et de négociation qui se sont pérennisés. Les métropoles ont créé de nouvelles scènes destinées à organiser l'intervention de chacun et le tuilage des stratégies pour que leur montée en compétence soit acceptée plus facilement par les autres collectivités locales. Si l'on observe aujourd'hui des exemples de mise en place de cette gouvernance locale sous l'impulsion de métropoles, ce mouvement est encore fragile et peut se heurter à la réticence de certains acteurs locaux.

Chapitre 1. Les métropoles dans un système d'acteurs qui ont investi le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche

En renforçant leur intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche, les métropoles ont pris place dans un système d'acteurs complexe. Ce chapitre propose d'étudier cette arrivée des métropoles comme « dernières venues » et ce que cela implique dans leurs relations avec les autres acteurs du territoire.

1. Des relations complexes entre Métropoles et Régions

1.1 Des stratégies régionales qui priment aux yeux de la loi

La première partie nous a permis de montrer que les Régions ont été progressivement associées par l'Etat aux politiques en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans les territoires infra-nationaux. Cela s'est traduit pas un investissement croissant dans le cadre des CPER et au travers de politiques régionales de soutien aux activités des établissements. Ces derniers ont d'ailleurs pris l'habitude de se tourner vers les Régions pour obtenir des financements à des projets de nature diverse (programmes de recherche, immobilier, équipements, mobilité étudiante, etc.).

Les Régions se sont progressivement dotées de schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (SRESRI) dont l'existence a été reconnue et inscrite dans la loi NOTRe[328] du 7 août 2015. L'article 26 modifie ainsi le code de l'éducation en inscrivant que : « Dans le respect des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, la Région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ce schéma vise à définir des orientations partagées entre la Région et les autres collectivités territoriales et

[328] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

établissements publics de coopération intercommunale et des priorités d'interventions. Il précise les opérations que la Région soutient ». Cet article vient confirmer (toujours sans transfert de compétence) le rôle des Régions sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche par la reconnaissance de l'existence de politiques régionales autonomes mais pas indépendantes de l'Etat. Il les renforce dans leur qualité de niveau pertinent pour assurer le rôle de chef de file des interventions en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'échelle de leur territoire et intègre, pour cela, une dimension de concertation avec les autres collectivités et EPCI.

Plusieurs Régions, dont la Région Aquitaine, s'étaient dotées de schémas stratégiques pluriannuels quelques années avant la promulgation de la loi NOTRe. Le principe de concertation était déjà associé à ces démarches qui ont rassemblé des acteurs du territoire (établissements et structures d'enseignement supérieur et de recherche et acteurs publics) pour une prise en compte des attentes et projets de chacun dans la définition de la stratégie régionale. Les communautés urbaines avaient alors été associées, quelque soit leur implication sur ces questions. Pour autant, cette association des intercommunalités et la prise en compte des besoins spécifiques à leur territoire, qui dépendaient alors de la volonté régionale, ne l'ont pas été de façon équivalente dans toutes les régions. Des échanges avec les responsables « enseignement supérieur et recherche » des métropoles et la consultation menée par l'AVUF en mars 2015 ont témoigné de pratiques différentes, certaines intercommunalités ayant été sollicitées pour contribuer activement au contenu du schéma, d'autres en revanche ayant connu une participation plus marginale.

Dans le premier cas, nous pouvons citer la Région Nord-Pas-de-Calais dont le schéma a été élaboré à la suite d'assises régionales organisées de juin 2011 à juin 2012 et qui a présenté un document, publié en octobre 2012, « co-construit par la Région, les collectivités territoriales et le PRES, ainsi qu'en association avec l'Etat »[329]. Ce schéma devait ensuite faire l'objet d'une validation par les collectivités concernées et être décliné territorialement dans les politiques locales. La métropole lilloise a confirmé

[329] Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche Nord-Pas de Calais, octobre 2012

avoir été pleinement associée à son élaboration. Le conseil de communauté urbaine a approuvé le contenu du schéma par une délibération de février 2013[330], actant dans le même temps que les ambitions du schéma régional devraient être déclinées dans un schéma métropolitain de l'enseignement supérieur et de la recherche. De la même manière, l'élaboration du schéma régional de la Région Pays de la Loire, publié en juin 2013, a associé la communauté urbaine de Nantes. Dans ce cas de figure, la démarche régionale a été menée concomitamment à celle de la communauté urbaine, Campus Nantes, qui devait aboutir à la rédaction du Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de Nantes Métropole. Lancée en 2012, elle a été pensée comme un équivalent métropolitain au programme régional et a intégré pleinement l'exécutif et les services de la Région.

A l'inverse, d'autres métropoles regrettent de ne pas avoir été suffisamment associées à la réflexion régionale. Dans le cas rennais, l'élaboration du schéma régional a également été menée en même temps que celle du schéma de développement universitaire de la communauté urbaine. Toutefois, si la communauté d'agglomération de Rennes y a en effet été associée, la Métropole dresse aujourd'hui un bilan en demi-teinte et considère que le travail de la Région aurait pu donner lieu à des échanges plus approfondis et que la coordination entre les deux schémas aurait pu être meilleure[331]. Pour d'autres, le constat est plus sévère. A Grenoble, si la communauté urbaine a été informée de l'élaboration du schéma régional de la Région Rhône-Alpes, elle n'était pour autant pas attendue comme contributeur actif[332]. Dans le cas de la Région Aquitaine, qui s'est dotée d'un schéma régional en décembre 2012, la communauté urbaine de Bordeaux a été conviée à assister et participer aux travaux initiés par la Région. Dans une démarche de « co-construction », plusieurs ateliers thématiques et ateliers territoriaux ont été organisés, réunissant différents acteurs publics de l'enseignement supérieur et de la recherche et des partenaires habituels de la Région, dont la communauté urbaine de Bordeaux. Nos observations et les retours de personnes ayant participé aux ateliers font état d'une association moindre que celle affichée par la

[330] Délibération du Conseil de la communauté urbaine de Lille n°13C0094, séance du 15 février 2013
[331] Consultation AVUF, mars 2015.
[332] Consultation AVUF, mars 2015.

Région : cette démarche a été perçue moins comme une concertation qu'une présentation des axes stratégiques régionaux ouverte aux remarques des participants. Cette perception a été confirmée en 2016 par des cadres de la Région qui, avec le recul, ont reconnu que l'élaboration du schéma n'avait pas véritablement été le produit d'une concertation approfondie. La logique sous-jacente était davantage de présenter aux participants la politique régionale et de recueillir leurs avis, considérant que c'est à la collectivité d'élaborer ses priorités politiques et que le travail de concertation est bien plus important au moment de définir les modalités de leur mise en œuvre.

L'association des agglomérations par les Régions à la rédaction de leurs schémas avant la loi NOTRe n'a donc pas été identique selon les territoires. Il est difficile d'identifier, à partir de ces retours d'expériences, des configurations qui expliqueraient l'existence d'un travail partenarial plus ou moins fort. En effet, il ne semble pas que l'ancienneté ou à la régularité des relations entretenues ou que l'implication des agglomérations sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche soient des facteurs ayant influencé le degré d'association des intercommunalités. La loi NOTRe a inscrit cette concertation pour les prochains schémas régionaux qui ont été rendus nécessaires par le nouveau découpage administratif mis en place par la loi. Les nouvelles Régions, moins nombreuses et plus vastes, ont été dotées de responsabilités nouvelles dans le pilotage de la carte des formations, dans l'information et l'orientation, et dans la définition et l'animation des politiques d'innovation, de culture scientifique, technique et industrielle et d'internationalisation. Cette nouvelle configuration demande donc un travail d'écriture ou de réécriture des schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, accompagné d'une concertation inscrite dans la loi ; travail complexe, notamment en raison de l'existence de schémas infrarégionaux qui se sont multipliés ces dernières années.

Les métropoles, nous l'avons vu, assument et affichent de plus en plus leur implication sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. La promulgation de la loi NOTRe vient confirmer la mise en place d'une hiérarchie dans la définition des stratégies d'intervention des acteurs infrarégionaux puisque l'article 26 précise que « les orientations des schémas d'enseignement supérieur et de recherche et

des schémas de développement universitaire définis par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pôles métropolitains et les départements prennent en compte les orientations du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ». Nous avons donc une loi qui vient poser des principes destinés à organiser la coordination entre les différents acteurs des territoires dans leur intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Elle renforce le chef-de-filat des Régions dans ce domaine tout en associant les acteurs infrarégionaux à la définition de la stratégie régionale. Ce principe se heurte toutefois aux retours des métropoles qui donnent à voir une réalité où cette concertation est parfois plus affichée que réelle.

La configuration actuelle est marquée par l'installation d'un leadership régional sur les autres collectivités territoriales et les EPCI, avec une plus grande marge de manœuvre, une légitimité affirmée par différentes lois et un rôle de coordinateur des stratégies territoriales. Malgré cela, cette hégémonie régionale rencontre quelques difficultés. La montée en compétence des métropoles et la multiplication des documents stratégiques infrarégionaux rend délicate l'installation d'un véritable chef-de-filat au niveau régional. Sur cette question, des cadres de la Région Nouvelle-Aquitaine considèrent que la « compétence » qui leur permet d'intervenir sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche est identique à celle de la Métropole depuis la promulgation de la loi MAPTAM. La seule différence entre les deux institutions serait alors le statut de chef-de-file qui permet à la Région de coordonner les stratégies locales en donnant une direction globale, elle-même inscrite dans un chapeau national[333].

Or cette question de la coordination des stratégies locales est problématique. Si les échanges avec Bordeaux Métropole étaient rares jusqu'à peu, ils le sont encore plus avec certaines communes, notamment celles appartenant à des agglomérations. Le fait que certains acteurs ne se connaissent pas, ne travaillent pas ensemble rend difficile tout travail de coordination et ne permet pas à la Région d'asseoir sa légitimité. D'autre part, les outils de coordination ne sont pas toujours existants ou fonctionnels. Certains lieux

[333] Réunion entre services de Bordeaux Métropole et de la Région Nouvelle Aquitaine, 1er février 2016.

d'échanges ont été imaginés dans ce but : à Bordeaux, le SRESRI de la Région Aquitaine (2012) prévoyait ainsi la mise en place de conseils territoriaux dans les principaux sites d'enseignement supérieur et de recherche et sur la Métropole. Ils devaient permettre à la Région d'engager des discussions propres à chaque site et d'avoir un lieu d'échange avec des acteurs impliqués (intercommunalités, notamment) ou ceux qui n'étaient pas suffisamment visibles. La mise en place de ces conseils ne s'est pas faite en raison du contexte local qui a vu la fusion d'universités bordelaises, la mise en place de la COMUE Aquitaine et la fusion de la Région Aquitaine avec les Régions Limousin et Poitou-Charentes.

Si le chef-de-filât est complexe à mettre en place, les Régions font face à d'autres difficultés pour mettre en œuvre cette mission de coordination. Elles n'ont en effet aucun pouvoir de contrainte et aucune loi n'est venue instaurer de calendrier pour la rédaction des différents schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche. Les services régionaux n'ont donc pas de prise sur la temporalité de l'élaboration de ces documents stratégiques et ont peu de moyens pour assurer leur cohérence avec le schéma régional. Ce point est d'autant plus vrai dans le cas de schémas locaux antérieurs au schéma régional. Ce leadership régional peut alors créer des tensions dans l'éventualité où une collectivité ou une intercommunalité qui se serait dotée d'un document stratégique ne trouverait pas ses préoccupations et ses objectifs dans le schéma régional et aurait des axes d'intervention différents voire opposés à ceux définis ultérieurement par la Région. La question de la coordination et des échanges entre les territoires revêt donc une importance particulière afin d'éviter toute opposition entre acteurs territoriaux. Or, en l'absence de cadrage par l'Etat, des conflits sont à craindre entre acteurs territoriaux sur leurs stratégies d'intervention, aisément nourris d'oppositions politiques et territoriales.

1.2 Les métropoles aux côtés des Régions : un rôle de partenaire financier secondaire

Ce que nous venons de décrire pour l'élaboration des schémas régionaux et des documents stratégiques infrarégionaux se vérifie également dans la mise en œuvre de

projets locaux, lors desquels les métropoles se sont retrouvées dans une position de partenaires secondaires, aux côtés des Régions.

L'exemple le plus probant est celui de l'association des métropoles aux Contrats de Plan Etat-Région. L'inclusion de politiques universitaires ou de projets associés à l'enseignement supérieur et à la recherche dans les CPER a permis aux Régions d'asseoir leur leadership local dans ce domaine, comme l'a montré AUST dans le cas de la Région Rhône-Alpes : « à partir de 1994, c'est l'exécutif régional qui prend le leadership sur les autres collectivités locales. Désigné par le cabinet du ministre de l'Education nationale comme échelon pertinent de négociation, le Conseil régional [en] profite pour monopoliser les relations avec l'Etat lors des transactions financières »[334]. Et ce mécanisme se reproduit et se renforce à chaque nouvelle contractualisation depuis les années 90.

L'association d'autres partenaires publics locaux aux CPER n'est pas venue remettre en question ce leadership. En premier lieu, si les collectivités partenaires ont apporté un complément de financement non négligeable (comme nous avons pu le voir dans la Partie 2 concernant Bordeaux Métropole) aux montants engagés par l'Etat et les Régions, leur participation n'a pas toujours été mise en valeur dans les documents finaux. Une étude comparative de l'AVUF[335] montre ainsi que, à l'exception de deux cas sur lesquels nous reviendrons, ces collectivités (lorsqu'elles sont mentionnées) figurent généralement dans les maquettes financières au sein d'une catégorie plutôt vague nommée « autres collectivités »[336]. Ce manque de précision sur les investissements de chaque partenaire local a pour effet de minimiser leur participation à la lecture des documents et vient, par conséquent, renforcer l'importance de la collectivité régionale. Ensuite, la contribution de ces collectivités infrarégionales au financement de projets, dans le volet « enseignement supérieur et recherche »

---

[334] AUST Jérôme, « Les implantations universitaires… », op. cit. Voir également AUST Jérôme, GARDON Sébastien, op. cit.
[335] Etude sur la contribution des collectivités locales au volet « enseignement supérieur et recherche » des CPER 2015-2020, AVUF, 2016.
[336] L'étude précise également que, compte tenu du fait qu'il n'existe pas de tableau-type à remplir par les administrations, l'absence de nomenclature unique pour tous les CPER rend compliqué d'identifier la participation exacte de chaque co-financeur ou la part de chacun selon le type d'opération financée.

notamment, ne leur a pas pour autant permis d'être associées pleinement aux négociations. Cette même étude de l'AVUF précise que les objectifs stratégiques des CPER sont le fruit d'un dialogue entre Régions et Etat et qu'ils sont rédigés selon divers degrés de concertation avec les collectivités locales. Ces dernières ne sont pas toujours consultées en amont, parfois seulement pour être informées des grandes orientations retenues mais rarement sur l'aspect stratégique. Enfin, il est précisé que l'enveloppe globale du CPER ne fait pas l'objet d'une co-construction entre l'ensemble des partenaires : les collectivités infrarégionales sont alors obligées de se positionner et de défendre quelques projets car elles ne sont pas sollicitées pour se prononcer sur une vision d'ensemble.

Ce diagnostic de l'AVUF est confirmé par plusieurs observations. Dans leur travail sur la Région Rhône-Alpes, AUST et GARDON montrent ainsi que les représentants des autres collectivités locales se sont trouvés marginalisés au moment de la négociation du CPER 1994-1999 : « 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'Etat et la Région entendent inscrire dans le prochain contrat de plan, lequel s'élabore de manière très confidentielle entre les deux partenaires »[337]. Plus récemment, les retours de certaines métropoles, dans le cadre de la consultation lancée par l'AVUF en 2015, font état de pratiques similaires. Une partie des questions portait en effet sur le degré de partenariat entre échelles d'action publique, et l'une d'entre elles concernait la qualité du dialogue engagé avec l'Etat et la Région dans le cadre des CPER. Les métropoles de Grenoble, Rennes et Rouen l'ont jugée largement insuffisante, les réponses insistant particulièrement sur le profond décalage dans les informations dont disposait chaque partenaire. La métropole grenobloise[338] regrette ainsi un dialogue « non satisfaisant » dans la mesure où « les niveaux de connaissance [étaient] très différents entre Etat et Région d'une part, Métropole d'autre part », créant ainsi le sentiment d'être « pris au piège d'une stratégie dont [ils ne disposaient] que d'une connaissance partielle ». De la même manière, Rennes Métropole souligne que, bien qu'elle soit présente au comité de pilotage du CPER, la métropole a

[337] AUST Jérôme, GARDON Sébastien, op. cit.
[338] Grenoble-Alpes Métropole précise être partenaire du volet « enseignement supérieur et recherche » du CPER depuis le milieu des années 90.

été « insuffisamment associée aux échanges préparatoires entre l'Etat et la Région » et donc à la phase de négociation.

L'expérience bordelaise est assez semblable. Dans un rapport en Bureau de Bordeaux Métropole datant de février 2015[339] et dédié à la question du CPER 2015-2020, il est écrit qu' « une première phase de discussions entre l'Etat et la Région s'est déroulée fin 2013 et au premier trimestre 2014, aboutissant à la rédaction de propositions stratégiques faisant état de points de convergence et de divergence. La Région a associé les principales collectivités infrarégionales, dont La Cub, à des ateliers thématiques destinés à préparer ces propositions. Cependant, à l'exception du volet mobilité multimodale, les propositions conjointes de l'Etat et de la Région n'ont pas été rendues publiques ». Cet extrait résume les conditions dans lesquelles a été menée la consultation des collectivités. Le groupe de travail sur le volet « enseignement supérieur, recherche et innovation » organisé par la Région le 27 janvier 2014 a réuni un grand nombre d'acteurs locaux (en majorité des représentants d'établissements) en présence du Président de la Région, Alain Rousset. Cette réunion, à laquelle nous avons assisté, a surtout été l'occasion pour les nombreuses personnes présentes de prendre la parole et de rappeler les enjeux spécifiques à leur établissement ou institution. Elle a été suivie de l'envoi d'un courrier, signé du Président de la Communauté urbaine et adressé au Président de Région, présentant les préoccupations principales de La Cub dans ce domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette première étape n'a pas été suivie de discussions sur les orientations stratégiques du contrat. Les services de la DSMI, en charge du suivi de ce dossier, ont attendu d'être relancés par les services de la Région. Lors d'une réunion de direction sur ce sujet, en septembre 2014, les cadres de La Cub s'inquiétaient de ne toujours pas avoir été saisis sur ces orientations du volet « enseignement supérieur et recherche ». Les échanges suivants avec la Région ont directement porté sur les projets financés par La Cub[340] en fonction des orientations retenues par l'Etat et la Région. Cela a donné lieu à des négociations vives sur la question du logement étudiant. En effet, la Région

[339] Rapport en Bureau de Bordeaux Métropole n°22532, séance du 12 février 2015.
[340] Ces projets ont été présentés dans la Partie 2.

souhaitait une participation de La Cub au financement d'opérations de réhabilitation, de destruction et de construction de logements neufs pour un montant total de 16,6M€, ce qui aurait permis de diminuer la participation de la Région. Cette sollicitation a fait l'objet de nombreux échanges, les élus de la Communauté urbaine s'y opposant fermement. Si une enveloppe de 12 millions d'euros a été affectée à divers projets, la réponse à la sollicitation de la Région fut négative : le logement étudiant n'étant pas une compétence, La Cub a fait le choix de n'intervenir que sur la construction de logements neufs en mobilisant les dispositifs de droit commun en matière de logement social (notamment la garantie d'emprunts et l'exonération de taxes d'aménagement), représentant une intervention valorisée de la Communauté urbaine de près de 6 millions d'euros. Ce refus de valider l'ensemble des sollicitations de la Région est intervenu dans un contexte où des oppositions politiques existaient déjà sur le degré d'association de La Cub aux questions universitaires. Un exemple est celui du refus (jusqu'à récemment) du Président de Région de voir entrer La Cub au capital de la SRIA, société de réalisation immobilière et d'aménagement crée par la Région et le PRES Université de Bordeaux afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle de l'Opération Campus et des opérations immobilières.

Ces différentes observations quant à la mise à l'écart des métropoles des discussions sur les orientations stratégiques des CPER nous amènent à plusieurs remarques. Tout d'abord, cette situation montre la complexité de la tâche des services de l'Etat et de la Région lors de la préparation de chaque nouveau CPER car, outre les difficultés rencontrées pour s'accorder sur des orientations, des projets et des enveloppes budgétaires, ils sont également confrontés à des demandes extérieures de plus en plus nombreuses. Ceci exposé, les regrets exprimés par les métropoles sont légitimes. En effet, une circulaire du Premier Ministre adressée aux Préfets de région en 2013[341] au sujet de l'organisation de la préparation des nouveaux CPER évoque la réflexion stratégique à conduire pour le futur « contrat de plan Etat-Régions-Collectivités » et précise que « l'Etat souhaite organiser son dialogue avec les régions et les collectivités ». Cette précision laisse à penser que les CPER pourraient être

[341] CPER 2014-2020 – circulaire aux préfets des régions de France métropolitaine, cahier des charges thématique « enseignement supérieur, recherche et innovation », 2 aout 2013.

transformés afin d'inclure plus de partenaires dans les négociations. La Région a voulu se positionner comme pilote du dialogue avec les collectivités partenaires, jouant ainsi pleinement leur rôle de chef-de-file. A titre d'illustration, lors du groupe de travail thématique du 27 janvier 2014 à Bordeaux, la Région Aquitaine a présenté la méthode de concertation pour l'élaboration du CPER et a indiqué qu'elle serait le seul interlocuteur de l'Etat jusqu'à la signature du document final. Mais des collaborateurs proches du Préfet de région nous ont montré que les services de l'Etat avaient été à l'écoute des collectivités infrarégionales, avec en particulier des déplacements du Préfet et de ses équipes dans chaque département pour y rencontrer les principaux élus et évoquer avec eux leurs préoccupations et leurs projets. D'aucuns ont considéré que plus que la Région, c'était l'Etat qui avait joué ce rôle de chef de file. Le constat d'une sorte de chasse gardée de l'institution régionale face à l'éventualité d'une plus grande association des collectivités infrarégionales est porteur de tensions et crée un contexte de conflits latents. En matière d'ESR, les métropoles se sentent lésées et maintenues dans un rôle de « co-financeurs » secondaires, dans un domaine dont elles se sont saisies et alors que se confirme l'existence d'un processus de structuration des stratégies métropolitaines d'intervention en la matière. Mais il nous faut tout de même modérer ce propos, car le positionnement actuel des métropoles peut être à double tranchant : exiger d'être davantage reconnues et associées aux négociations peut entraîner une demande plus grande en matière de participation financière aux projets financés par le CPER ; une situation nouvelle qui ne serait pas forcément acceptable compte tenu du souci d'économies budgétaires affiché par les métropoles.

Ces éléments montrent donc qu'il existe un véritable enjeu d'échanges et de coordination entre Régions et métropoles pour permettre de désamorcer d'éventuels conflits entre acteurs ou territoires. Il existe deux situations où ce dialogue a facilité le travail partenarial : Lille et Strasbourg. Ces deux métropoles sont actuellement signataires du CPER 2015-2020 dans leurs régions respectives au même titre que la Région et d'autres collectivités[342]. Le cas lillois nous montre une situation qui s'inscrit

[342] Le CPER 2015-2020 de la Région Alsace a été conclu entre l'Etat, la Région, l'Eurométropole de Strasbourg, la ville de Strasbourg, la Communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace, la ville de Mulhouse, la Communauté d'agglomération de Colmar, la ville de Colmar et les Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Celui de la Région Nord – Pas-de-Calais a été conclu

dans la continuité de ce que nous avons pu évoquer pour le SRESRI, à savoir une association forte de la métropole aux projets de la Région. Pour ce qui est de la métropole strasbourgeoise, les élus défendent un « modèle alsacien » particulier où Région et Métropole « ont trouvé un modus vivendi qui ne les inscrit pas dans une logique de subordination (où la Région impulserait et la Métropole ne serait qu'un exécutant) mais bien dans une logique de co-production et de gouvernance partenariale. Les décisions sont prises à parts égales et en concertation entre le Conseil régional, la Métropole, l'Etat et l'Université [permettant] ainsi d'aller vite et loin sur des dossiers compliqués car un dialogue de grande qualité s'est installé depuis un peu plus de 20 ans »[343].

Sans pour autant céder à une vision idyllique de ces deux cas, ces différents exemples et les observations précédentes nous amènent à penser que le chef de filât revendiqué par les Régions, prévu par la loi ou revendiqué par elles, doit s'exercer dans une relation équilibrée avec les collectivités concernées, indispensable pour éviter des tensions inutiles et pour l'efficacité de l'action publique locale en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

1.3 Prise de position de l'AVUF sur le rôle des métropoles face aux Régions

Alors que le projet de loi NOTRe était en discussion au Parlement et au Sénat, plusieurs élus, métropolitains notamment, ont exprimé des craintes concernant le poids des Régions dans un contexte de montée en compétence des métropoles. Le Vice-président en charge des questions universitaires à Toulouse Métropole, François CHOLLET, considérait ainsi début 2015 que la loi NOTRe « institutionnalisait un déséquilibre en faveur des Régions sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche » et que nous courrions le risque d'opposer des acteurs territoriaux[344]. La Vice-présidente de Rennes Métropole, Isabelle PELLERIN, considérait quant à elle qu'« avec la loi NOTRe, le risque est de voir les schémas régionaux devenir

---

entre l'Etat, la Région, le Département du Nord, le Département du Pas-de-Calais et la Métropole européenne de Lille.

[343] Universités & Territoires, n°107, octobre 2015.

[344] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.

prescriptifs, et de voir les métropoles devenir de simples opérateurs », estimant que « la Région oublie parfois de respecter la dynamique de la métropole »[345]. Cette situation est perçue comme un revirement sur une dynamique engagée par la loi ESR de juillet 2013 et la loi MAPTAM de janvier 2014. Si cette dernière concerne les compétences métropolitaines, la première avait donné plus de pouvoir aux métropoles « en prévoyant que les villes universitaires soient associées aux contrats de site conclus entre l'État et les regroupements d'établissements. Des contrats qui doivent tenir compte des orientations fixées dans les schémas régionaux et locaux »[346].

L'idée défendue par les élus métropolitains est que l'association des métropoles à la définition de stratégies régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche est aujourd'hui inévitable compte tenu du fait que les métropoles sont désormais en mesure d'apporter des réponses spécifiques aux enjeux qui touchent les établissements de leurs territoires[347]. Nier cette réalité reviendrait à nier les évolutions actuelles et les efforts des métropoles, qui en font des acteurs légitimes à intervenir au même niveau que les Régions.

Dans un contexte de renforcement de l'investissement des métropoles, de préparation des nouveaux CPER et de discussion de la loi NOTRe, l'AVUF et les associations du bloc local ont lancé, au premier semestre 2015, toute une stratégie visant à rendre visibles les demandes des collectivités locales et des intercommunalités. Il s'agit notamment de porter ce message auprès du gouvernement pour l'alerter sur les risques liés à la diminution des moyens dont disposent les acteurs locaux et au renforcement du poids des stratégies régionales par rapport aux stratégies locales. Le point de départ de cette démarche est un communiqué de presse des associations du bloc local, publié le 15 janvier 2015, dans lequel sont exprimées des inquiétudes sur l'avenir de l'université et qui annonce l'organisation d'Assises « enseignement supérieur et

---

[345] « Enseignement supérieur : les métropoles veulent peser face aux régions », article en ligne sur EducPros.fr, publié le 9 avril 2015[URL http://www.letudiant.fr/educpros/actualite/enseignement-superieur-les-metropoles-veulent-peser-face-aux-regions.html]
[346] Ibid.
[347] La concentration métropolitaine des activités d'enseignement supérieur et de recherche vient appuyer ce propos.

territoires » en concertation avec la Conférence des présidents d'université[348].

Le 17 février, Geneviève FIORASO, alors secrétaire d'Etat chargée de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, a reçu en audience une délégation[349] du bloc local. Lors de cette entrevue, les représentants des associations ont exprimé leur crainte concernant le fait que, malgré les avancées de la loi ESR de 2013, les villes et intercommunalités « restent considérées comme des financeurs d'appoint et ne sont pas réellement associées à la concertation, en particulier dans le cadre des CPER »[350]. A la suite de cette rencontre, Catherine VAUTRIN a adressé le 20 février un courrier à Geneviève FIORASO au nom des associations reçues. Cinq « thèmes de travail et de progrès » y sont présentés, parmi lesquels figurent l'élaboration et la mise en œuvre des CPER et la question de la gouvernance territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sur le premier thème, le propos tenu dans le courrier affirme que : « au-delà de l'aspect financier, les CPER posent la question de leur mode d'élaboration et de négociation qui ont laissé nos collectivités dans une position de financeurs d'appoint de projets conçus sans nous […] et à l'avenir, il nous semble indispensable de créer les conditions d'un cadre de travail quadripartite entre l'Etat, la Région, les Présidents d'université et les communes ou agglomération d'accueil des sites d'études et de recherche ; et dans lequel les schémas locaux ou SDU ne seront pas ignorés ».

Sur le second thème, l'AVUF regrette que, malgré le fait que les lois ESR et MAPTAM « ont repositionné les grandes villes et agglomérations en accord avec les actions réelles qu'elles exercent dans la politique publique de l'enseignement supérieur », les observations menées dans les territoires montrent que « les obligations légales faites aux Régions d'intégrer les schémas locaux ESRI au sein de leurs schémas régionaux ESRI semblent n'être pas appliquées partout, et que les volets territoriaux des

---

[348] Communiqué de presse « Les villes et agglomérations ensemble pour l'avenir de l'université française », 15 janvier 2015
[URL : http://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc_201501150132190.pdf]

[349] Cette délégation était composée de la présidente de l'AVUF, Catherine VAUTRIN, de la vice-présidente de Nantes Métropole et représentante de l'association des maires des grandes villes de France, Karine DANIEL, de la maire d'Albi et représentante de l'association Villes de France, Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL, du président de la Communauté urbaine de Nancy et représentant de l'ACUF, André ROSSINOT, et de Nicolas MATT, vice-président de l'Eurométropole de Strasbourg et représentant de la FNAU.

contrats de site peinent à intégrer à leur juste place le rôle des grandes villes et agglomération ». Sur ce point, une inquiétude particulière est exprimée concernant « la fusion des régions et la nouvelle répartition des compétences [prévue] par la loi NOTRe [qui] laissent planer un grand nombre d'incertitudes quant à la gouvernance locale de cette politique publique ».

Les Assises « Enseignement supérieur, recherche et collectivités locales » organisées par l'AVUF et le bloc local ont eu lieu le 8 avril 2015 à Paris[351], alors que le projet de loi NOTRe arrivait en deuxième lecture au Sénat. Cette journée a rassemblé de nombreux élus et cadres de collectivités infrarégionales, mais aussi quelques représentants de Régions, pour des interventions et des débats. L'ensemble des intervenants ont rappelé le rôle joué par les collectivités et l'importance des liens avec les universités pour développer des écosystèmes territoriaux d'innovation, prenant notamment appui sur le potentiel d'entraînement des métropoles. Les inquiétudes présentées précédemment ont été répétées tout au long de la journée, avec l'élaboration de la loi NOTRe comme enjeu commun. Parmi les interventions notables, le Président de l'Eurométropole de Strasbourg, Robert HERRMANN, a alerté l'assemblée sur le fait qu'il « ne faudrait pas que les universités deviennent un enjeu de pouvoir entre collectivités », et que pour cela « la loi NOTRe devrait obliger à une co-construction des schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche ». Il a aussi été exprimé un refus que les SRESRI soient prescriptifs, demandant à ce que cela apparaisse dans la loi pour pouvoir être entendu par les Régions. Pour conclure ces Assises, le bloc local a appelé « au dialogue et à une gouvernance partagée au sujet de l'enseignement supérieur et de la recherche entre collectivités, et ce à deux niveaux : entre les métropoles issues de la loi MAPTAM et les autres intercommunalités, mais aussi entre les régions et les métropoles »[352]. Cette journée emblématique a permis d'asseoir la démarche de l'AVUF en lui donnant une nouvelle visibilité et en mobilisant

---

[350] « Enseignement supérieur et recherche : villes et agglomérations inquiètes pour l'avenir », article en ligne sur Ondes Urbaines (édité par l'association Villes de France), n°29, 18 février 2015 [URL www.villesdefrance.fr/popuponde.php?id=2576]

[351] Un compte-rendu des Assises est disponible dans le n°106 de la lettre Universités & Territoires.

[352] « Universités : le bloc local refuse la tutelle des Régions », La Gazette des Communes, Michèle FOIN, 10 avril 2014 [URL http://www.lagazettedescommunes.com/348267/universites-le-bloc-local-refuse-la-tutelle-des-regions/]

des élus de toute la France.

Le 8 juillet, l'assemblée générale de l'AVUF avait pour objectif de définir une nouvelle stratégie d'action pour l'association. Thierry MANDON, nouveau secrétaire d'Etat, a été interrogé par les élus présents sur plusieurs sujets de préoccupation. A l'issue de cette assemblée, une résolution a été publiée proposant la création de Conférences de territoires, instances de dialogue entre acteurs concernés par les questions d'enseignement supérieur et de recherche dans les territoires. La résolution présente ce projet de la manière suivante :

> « Afin d'établir les conditions les plus favorables à la bonne articulation des politiques locales d'enseignement supérieur et de recherche avec celles des Régions et de l'Etat, l'AVUF a proposé, dans le débat sur le projet de loi NOTRe, que cette concertation s'organise localement dans des Conférences de territoires, véritables instances de co-construction et de gouvernance locale de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le dialogue et l'articulation entre territoires et acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue un enjeu majeur pour l'AVUF, chargée de représenter les villes, EPCI et métropoles concernées : une meilleure gouvernance des projets contribuera par ailleurs à une meilleure efficacité de l'action publique ».

La position et la stratégie de l'association sont résumées autour de quatre points : l'AVUF :

- alerte sur les conséquences issues de la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités, qui ne sera pas sans effet quant aux investissements publics dans les territoires […],
- appelle à améliorer le dialogue entre les différents échelons de l'action publique [compte tenu des retours de la consultation qui montre les réalités disparates de mise en œuvre de l'association des collectivités locales aux stratégies régionales],
- travaillera à la mise en œuvre du Document d'Orientation Unique prévu par le législateur afin d'assurer une coordination des stratégies des différents échelons de

l'action publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche[353],
- continuera à accompagner les territoires afin de mieux les outiller pour définir et conduire les politiques d'enseignement supérieur et de recherche.

L'année 2015 a donc été marquée par la structuration d'un discours officiel commun des collectivités locales et intercommunalités porté par l'AVUF, à l'instar des positions prises par l'association des régions de France (ARF), qui exprime une volonté de positionner ces acteurs dans le débat national et de porter leurs revendications auprès du gouvernement. Toutefois, cette stratégie se heurte à la réalité de l'hétérogénéité des membres de l'association. Début 2015, un élu membre de l'AVUF nous exprimait son inquiétude face à une association qu'il ne considérait pas encore en capacité de peser face à l'ARF en raison du fait que sa structure est trop « tiraillée et diverse ». Cette hétérogénéité des membres se retrouve dans l'hétérogénéité de leurs préoccupations, de leur capacité d'action et de leurs compétences, et les enjeux auxquels doit faire face une collectivité sont différents selon qu'il s'agit d'une petite ville qui lutte pour garder une antenne universitaire ou d'une métropole régionale. Si les métropoles se sont progressivement affirmées comme préoccupation de l'AVUF, leurs revendications ne sont pour autant pas majoritaires au sein de l'association qui comptait 81 adhérents en 2015, parmi lesquels 52 étaient des EPCI et seulement une dizaine des métropoles créées par la loi MAPTAM. Parler d'une seule voix s'avère donc difficile, et en particulier lorsqu'il existe des oppositions entre membres dont les stratégies divergent.

La montée en puissance des métropoles se fait donc dans un système où les Régions sont théoriquement chargées de coordonner les stratégies locales en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Si cet aspect est important pour saisir la place qu'occupent aujourd'hui les métropoles, il nous faut également nous intéresser aux autres acteurs de ce système qui jouent un rôle dans ce positionnement.

---

[353] Article 62 de la loi ESR de juillet 2013 qui stipule que « les stratégies en matière d'enseignement supérieur et de recherche […] poursuivies par les collectivités territoriales […] et les contrats pluriannuels d'établissement font l'objet d'un document d'orientation unique ».

2. Un système qui se structure avec d'autres acteurs

2.1 Etablissements et métropoles : vers de nouvelles relations

Dans un contexte de renforcement de l'autonomie des établissements universitaires et de changement dans le paysage des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche bordelais, la période sur laquelle porte notre travail a vu se créer de nouveaux partenariats. La création de la COMUE Aquitaine en 2014 a été concomitante de la création de l'Université de Bordeaux, fusion de trois universités bordelaises, qui rassemble près de 55 000 étudiants. Par son poids démographique et le portage de l'Opération Campus et de l'IdEx, ce nouvel établissement est devenu un acteur majeur du paysage bordelais et aquitain. La préférence affichée par la Région Aquitaine pour une structure régionale a eu des répercussions sur les relations entre la collectivité et l'Université de Bordeaux. Le premier administrateur provisoire de la COMUE nous a ainsi confié que cette structure avait été créée avec un manque de volonté locale bordelaise, et même avec réticences dans le cas de l'Université de Bordeaux. Cette situation a eu pour conséquence de durcir les relations avec la Région[354]. A cela s'est ajouté le retour de la Région sur sa contribution à l'Opération Campus à l'été 2014, réévaluée à 112 millions d'euros a minima et plafonnée à 142 millions d'euros (ce qui reste inférieur aux 200 millions conventionnés en 2010).

De manière générale, la Région a revu à la baisse son enveloppe de financements provoquant l'inquiétude de l'Université de Bordeaux. Les échanges recueillis pendant cette période relèvent du registre personnel : des responsables de l'Université considèrent que « Alain ROUSSET ne les aime plus » et réclament « des preuves d'amour » de la part des partenaires de l'Opération Campus, qui leur répondent que « les preuves d'amour se méritent »[355]. Et du côté de la Région, les reproches

[354] Le processus de validation des statuts de la COMUE par l'Université de Bordeaux est une illustration de cette opposition : le 17 juillet 2014, le conseil d'administration de l'Université n'a pas étudié les statuts de la COMUE comme le calendrier le prévoyait, retardant par là même l'installation de la structure régionale. En retour, la Région a retardé l'envoi de sa version de l'avenant à la convention de site de l'Opération Campus devant stipuler ses nouvelles modalités de participation au financement de l'opération.

[355] Echanges lors du comité technique de l'Opération Campus, juillet 2014, et propos rapportés par un tiers.

formulés par les membres de l'Université de Bordeaux sont interprétés comme de l'« ingratitude » alors que la collectivité se trouve dans une « période de rationnement » qui nécessite de défendre le budget élevé consacré à l'enseignement supérieur et la recherche auprès d'élus régionaux en charge d'autres délégations, renouvelant ainsi constamment le discours sur l'importance de ce secteur. Ces échanges peuvent paraître anecdotiques mais ils sont le reflet d'un contexte général qui a poussé l'Université de Bordeaux, en particulier, à étudier d'autres pistes de partenariats. Face à une réduction ou une incertitude des enveloppes budgétaires négociées auprès de la Région, deux attitudes sont possibles : réduire le nombre ou le coût des projets ou bien trouver une solution de compensation financière. Cela consiste à faire financer ses opérations dans un autre cadre contractuel (comme le CPER[356]) ou à se tourner vers un nouvel acteur, comme la Métropole et sa nouvelle compétence, autant de facteurs propices à un changement de stratégie d'alliance.

Avant de chercher à nouer de nouvelles alliances, il faut apprendre à connaître les nouveaux partenaires potentiels. Dès les premières annonces concernant le projet de loi MAPTAM (et avant même une réelle mobilisation interne au sein de La Cub), le pôle stratégique du PRES Université de Bordeaux a commencé à étudier la Communauté urbaine de Bordeaux. Des études[357] ont ainsi été menées sur la future métropole dès mai 2013. Leur objectif était de disposer d'éléments qui pourraient indiquer de quelle manière l'institution intercommunale percevait la présence de l'Université sur son territoire et ainsi aider à poser les bases pour la formalisation d'un cadre commun de partenariat entre la future Université de Bordeaux fusionnée et un acteur public territorial relativement peu connu des services et élus universitaires. Cette réflexion a été clairement menée dans le but de « formaliser des relations avec la Communauté urbaine qui devrait être dotée de nouvelles compétences en matière d'enseignement supérieur et de recherche à l'horizon 2015 ». En janvier 2014, à la création officielle de l'Université de Bordeaux, une délégation « partenariats » a été

[356] Tout en sachant que l'Université de Bordeaux, en proposant des projets au CPER, court le risque que nombre d'entre eux soient refusés au nom du respect d'un équilibre territorial avec le sud de l'Aquitaine.
[357] Livrables « La perception de l'Université de Bordeaux par La Cub. Etat des lieux » (mai 2013) et « Université de Bordeaux et acteurs publics territoriaux : quelles relations pour quel horizon ? » (novembre 2013), Mission Investissements d'Avenir de l'Université de Bordeaux.

confiée à un vice-président, une nouveauté à Bordeaux. Il a pour mission de « structurer et optimiser les relations avec les partenaires institutionnels qu'ils soient locaux, régionaux, nationaux, internationaux et le monde socio-économique »[358]. Cet élu universitaire travaille directement avec une nouvelle direction « partenariats et innovation » (aujourd'hui, direction du développement), qui a rapidement été identifiée par les services de la Communauté urbaine comme point d'ancrage pour développer des liens et échanger avec l'Université.

Ces nouveautés organisationnelles reflètent une volonté du président de l'Université de Bordeaux de se positionner vis-à-vis de la Métropole. Lors d'une rencontre avec Franck RAYNAL en octobre 2015[359], Manuel TUNON DE LARA a exprimé sa satisfaction quant à la nouvelle orientation prise par Bordeaux Métropole et s'est dit « heureux des changements » et de « la bonne temporalité des événements ». Entretenir de bonnes relations avec la Métropole a été présenté comme un sujet majeur, notamment en raison d'un contexte où elle passe « d'un état de partenaire dans l'exécution d'un projet à un état d'acteur qui donne son avis sur des aspects stratégiques ayant un impact sur la trajectoire de l'Université ». Il a insisté sur le fait qu'un certain nombre d'universités, dont celle de Bordeaux, attendaient que les métropoles « entrent dans la danse » et que ce changement était en train de se produire, comme en témoigne l'existence de schémas métropolitains assez ambitieux ailleurs en France. Le président de l'Université de Bordeaux a présenté les aspects positifs de ce rapprochement avec la Métropole (qui laisserait entrevoir des relations « plus participatives » qu'avec d'autres acteurs publics) et a exposé son ambition pour ce partenariat : contractualiser avec la Métropole une fois la stratégie métropolitaine définie. Ce projet consisterait à engager les partenaires sur un contrat cadre quinquennal concernant un ensemble de projets existants ou des objets communs qui n'auraient pas encore été explorés (notamment par la Région). D'autres enjeux ont également été soulevés sur lesquels « la Métropole fait sens », tel que la volonté annoncée lors de ce rendez-vous de candidater pour une dévolution du patrimoine immobilier de l'Université. Un projet qui, « pour que cela soit soutenable, implique plus de relation avec la Métropole ». Les différents rendez-vous

---

[358] Site internet de l'Université de Bordeaux [URL http://www.u-bordeaux.fr]
[359] Rencontre du 16 octobre 2015 à l'Université de Bordeaux afin de présenter la démarche du comité consultatif au président de l'Université.

entre Franck RAYNAL et Manuel TUNON DE LARA ont permis d'apprécier l'intérêt porté par l'Université à la Métropole sur différents points, avec une volonté exprimée par le président de voir la Métropole participer activement aux activités d'enseignement supérieur et de recherche, jusque dans les laboratoires.

A partir de janvier 2015, l'équipe Campus de la DSMI[360] et la direction « partenariats et innovation » de l'Université de Bordeaux ont organisé une série de réunions partenariales techniques[361]. Leur objectif était de partager des connaissances et discuter des projets de chacun afin de développer les liens entre les deux services et ainsi faciliter les échanges et le montage de partenariats nouveaux. Si ces rencontres techniques, mais aussi celles plus politiques, ont été fécondes et ont montré qu'il existe, au sein de l'Université, une véritable réflexion sur ce que les territoires peuvent lui apporter, le développement d'un partenariat solide a quelque peu été freiné par une acculturation encore trop faible de l'Université à ce qu'est la Métropole. L'Université semble parfois ne pas avoir intégré les règles de fonctionnement, et en particulier de financement de projet, des collectivités et EPCI. Ces derniers sont soumis à des règles budgétaires et organisationnelles contraintes et peu flexibles (temps de vote d'une délibération approuvant un projet, programme pluriannuel d'investissement, etc.) qui entraînent des temporalités différentes de celles souhaitées par l'Université, plus pressée et soucieuse de garantir des enveloppes budgétaires auxquelles elle aura accès dans leur intégralité le plus rapidement possible. Elle joue sans avoir une vision claire et une connaissance complète du jeu institutionnel.

Nous avons largement évoqué le cas de l'Université de Bordeaux, avec laquelle la Métropole a engagé le travail le plus important. Pour autant, d'autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche ont développé une réflexion sur le rôle de Bordeaux Métropole. L'Université Bordeaux Montaigne a progressivement étoffé son point de vue pour alerter aujourd'hui la Métropole sur le rôle des Humanités. Dans un espace métropolitain urbanisé et densément peuplé, la présidente de l'Université,

---

[360] Accompagnée, en fonction de l'ordre du jour, par des cadres d'autres services, en particulier de la DEA.

[361] A l'exception de la première réunion qui était à caractère politique et s'est déroulée en présence des élus métropolitains et universitaires, les suivantes avaient un caractère technique. Toutefois, il n'était pas rare que le vice-président « partenariats » de l'Université de Bordeaux soit présent.

Hélène VELASCO-GRACIET, insiste[362] sur l'importance de penser la ville avec les arts, les langues, la culture et les industries créatives. Ce n'est qu'en enrichissant son territoire et en mobilisant les Humanités dans la décision politique que la Métropole pourra assumer une mission d' « irrigation des zones périurbaines ». Une vision différente qui prend en compte de nouveaux sujets et pose la question du rôle de l'agglomération au sein d'un territoire plus vaste.

Enfin, la rédaction de la stratégie métropolitaine a permis de mettre en évidence une catégorie d'acteurs tenus à l'écart par la Région dans son intervention : les établissements privés. La Région considère en effet qu'elle n'a pas à intervenir auprès de ces acteurs et refuse de les accompagner dans leur stratégie de développement[363]. Une position compréhensible compte tenu de la grande diversité des structures, ce qui implique des attentes très variables d'un établissement à l'autre, et pour lesquelles le système de subvention régional ne conviendrait pas. Compréhensible également dès lors que la grande majorité des écoles privées est concentrée sur le territoire de l'agglomération bordelaise. Cette spécificité pousse la Métropole à s'interroger sur son rôle à jouer dans la production d'un développement spatial cohérent, en lien direct avec les communes.

2.2 L'enseignement supérieur et la recherche pour repenser la relation entre les communes et la Métropole

Nous avons vu dans la première partie que les communes de l'agglomération bordelaise ont depuis longtemps mis en œuvre des politiques destinées aux publics concernés par les activités d'enseignement supérieur et de recherche dans le cadre de leurs politiques de proximité, mais les relations institutionnelles, à l'exception de la ville de Bordeaux, ont été rares. Le domaine d'action principal est celui de la vie étudiante, exercé en commun avec la métropole dans certains cas en France.

---

[362] Intervention lors de la présentation de la stratégie métropolitaine aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche le 13 octobre 2016.
[363] Rencontre du 20 octobre 2015 entre Franck RAYNAL et Mathieu HAZOUARD à l'Hôte1 de Région ayant pour objet de présenter la démarche du Comité consultatif au représentant de la Région.

A Bordeaux, la montée en compétence de la Métropole sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche a été, selon Vincent FELTESSE[364], freinée par la réticence des maires qui étaient opposés à l'idée d'une intervention plus importante en dehors des compétences de La Cub avant la promulgation de la loi MAPTAM. A ses yeux, des communes considéraient que ce domaine était « leur chasse gardée » et que la Communauté urbaine « devait investir ailleurs ». Inviter Alain BOUDOU au Conseil de La Cub avait d'ailleurs été pensé par celui qui était alors son président comme un moyen de développer une culture commune. Selon lui, le manque de connaissance du potentiel que représentait l'Université bloquait l'avancée de la réflexion sur les opportunités à saisir et les projets à développer au niveau intercommunal. Les communes ont donc, dans un premier temps, fait preuve d'une certaine rigidité liée à une conception traditionnelle de l'EPCI et de leur propre rôle. Le poids stratégique pris par l'intercommunalité devenue métropole, et ses capacités d'investissement ont marqué un changement dans le rapport entre ces acteurs.

Dans certains cas, comme à Grenoble, le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche est aujourd'hui entièrement assuré par la Métropole, qui a l'ambition d'être l'interlocuteur unique pour le monde universitaire et de la recherche, y compris sur les questions historiquement municipales comme le sport et la culture[365]. Dans le cas bordelais, ce transfert n'a pas eu lieu et le modèle de coopération sur ces questions est encore en construction. Pour Franck RAYNAL, qui est à la fois vice-président de Bordeaux Métropole et maire de Pessac, lorsque ses compétences et ses finances ne le permettent plus, mais aussi parce que les enjeux ne sont parfois visibles qu'au niveau métropolitain, la ville délègue alors à la Métropole. Les fonctions de ces deux acteurs sont aujourd'hui « indispensables, indissociables et complémentaires »[366].

Dans le contexte d'une métropole nouvellement compétente en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, et donc légitime à agir, l'élaboration de la stratégie a été un moment charnière où s'est construite et exprimée une vision du rôle qui devrait être celui de la Métropole selon les communes. Le processus de définition et

---

[364] Entretien du 17 mars 2016 à Bordeaux
[365] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.
[366] Ibid

de rédaction de la stratégie a en effet créé des occasions de rencontres entre services métropolitains et municipaux, mais également des temps d'échanges entre élus. Une réunion de présentation aux élus de Bordeaux Métropole des axes retenus pour la stratégie a ainsi été organisée en avril 2016[367]. Etaient présents des vice-présidents et élus métropolitains, maires ou élus municipaux des villes universitaires de l'agglomération. L'objectif était de recueillir leur avis sur la politique qui se dessinait et de s'assurer que l'ensemble de leurs préoccupations y étaient intégrées. L'aspect le plus intéressant de ces échanges concerne le fait que les maires se sont principalement concentrés sur des questions directement liées à leurs administrés et aux conditions de vie sur leur commune : pour le maire de Talence, un point majeur de la question universitaire est la problématique du stationnement dans les quartiers voisins du campus ; pour celui de Gradignan, les questions de mobilité méritent une attention particulière compte tenu des difficultés d'accès au campus sur sa commune, rappelant à cette occasion son attachement à ce qu'elle soit desservie par une prochaine ligne de tramway. Si ces propos ne résument pas la richesse des échanges qui ont eu lieu lors de cette réunion, et notamment le soutien aux initiatives de rapprochement entre étudiants et entreprises, ils sont toutefois révélateurs de préoccupations bien particulières et d'une vision de l'enseignement supérieur et de la recherche très communale. Par ailleurs, ces échanges ont laissé transparaître la persistance d'une certaine méfiance vis-à-vis de la Métropole et d'un risque de perte de pouvoir : alors que Franck RAYNAL rappelait que l'objectif d'une intervention renforcée dans ce domaine ne signifiait pas que la Métropole allait « tout faire », la réponse qui lui a été adressée par les autres maires présents a été : « on ne va pas tout vous laisser non plus ! ». Le processus de validation de la stratégie au sein de Bordeaux Métropole a également permis à des maires de communes « non universitaires »[368] d'exprimer un point de vue. Le maire de Lormont, Jean TOUZEAU, a ainsi regretté la trop grande absence d'activités d'enseignement supérieur et de recherche sur la rive droite de la Garonne[369]. Une prise de position publique qui conforte la Métropole dans un impératif de travailler sur la question du modèle d'organisation spatiale des campus sur l'agglomération.

---

[367] Réunion du 28 avril 2016 à Bordeaux Métropole.
[368] C'est-à-dire ne disposant pas d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche sur son territoire, ce qui ne signifie pas qu'elles ne sont pas concernées par la présence d'étudiants.
[369] Présentation de la stratégie de Bordeaux Métropole en Commission Attractivité économique, Emploi et Rayonnement métropolitain le 27 juin 2016.

Le climat initial d'opposition et le travail engagé avec les communes, avec les échanges que nous venons de rapporter, ont poussé la MESRI à porter une attention particulière aux communes pendant le processus d'élaboration de la stratégie et même au-delà, dans les projets en cours ou en construction, car la montée en puissance de la Métropole et le développement des relations avec les établissements n'a pas été un facteur de rapprochement entre institutions universitaires et mairies. La Métropole s'est progressivement imposée comme le principal acteur de l'agglomération, faisant le lien ensuite avec les communes : une sorte de « super-commune » qui faciliterait les échanges puisque cela réduirait le nombre d'interlocuteurs pour les établissements. A titre d'exemple, des comités de pilotage dits « ad hoc » ont été instaurés dans le cadre de l'Opération Campus en mars 2015. Co-pilotés par la Métropole et la mission Opération Campus de l'Université, ils ont pour but de discuter des programmes d'aménagement pour chaque site en fonction des communes sur lesquels ils se trouvent. L'Université a dans un premier temps refusé d'associer les communes à ces réunions, considérant que la participation de la Métropole était suffisante. Il est vrai également que les communes ne sont pas partenaires de l'Opération et ne participent donc pas financièrement aux projets. Toutefois, la Métropole a particulièrement insisté, arguant que des décisions sur des aménagements ou des programmes de constructions sur le campus ne pouvaient être prises sans la consultation et éventuellement l'appui de la commune directement concernée. Cette dernière ne doit pas être tenue à l'écart et mise devant le fait accompli, se retrouvant ensuite à devoir gérer les conséquences de ces opérations sur l'espace public et le quotidien des riverains du campus.

La réception du changement dans l'intervention de Bordeaux Métropole par les communes de l'agglomération est donc un facteur qui a influencé le positionnement de la Métropole dans la manière de s'approprier cette nouvelle compétence. Il n'est pas sans rappeler le concept d'associés-rivaux, mentionné dans la première Partie. Ce constat est assez différent dans les autres métropoles qui ne sont pas concernées par de telles superficies et un tel éclatement des campus. Pour nombre d'entre elles, lorsque ce n'est pas la Métropole qui gère seule ces questions (suite à un transfert complet comme à Grenoble ou à la fusion totale des services en charge de ces questions comme à

Strasbourg), les échanges se font exclusivement avec la ville centre qui accueille la quasi-totalité des établissements et des étudiants, ce qui est le cas à Nantes en particulier.

Le rôle des métropoles peut aussi être influencé, dans une moindre mesure, par des communes extérieures à leur agglomération. L'action d'une métropole en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche peut en effet être liée au contexte régional et avoir un impact sur un territoire plus vaste que le sien. Se pose alors la question du travail en réseau. Trois configurations peuvent être présentées.

La première est une conséquence directe de la fusion des Régions au 1er janvier 2016 : dans certains cas, deux métropoles se sont retrouvées dans une même région et ont perdu leur statut de capitale régionale. C'est celui, par exemple, de Toulouse et Montpellier après la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Cette situation les a poussées à entamer un travail de « développement des futures synergies entre les deux territoires » et de complémentarité, en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche[370].

La deuxième configuration prend pour exemple le cas de coopération interrégionale du Grand Ouest où s'est organisé un travail entre métropoles. Nantes (région Pays de la Loire) et Rennes (région Bretagne) ont en effet mis en place deux structures de coopération : la Conférence Nantes – Rennes, créée en 2009, dans laquelle l'enseignement supérieur et la recherche sont des sujets prioritaires[371], et le Pôle métropolitain Loire-Bretagne. Ce dernier est composé des métropoles de Nantes, Rennes et Brest, de la communauté urbaine d'Angers et de la communauté d'agglomération de St Nazaire. Ce pôle s'est notamment fortement mobilisé pour soutenir la construction de la COMUE interrégionale Université Bretagne Loire. A raison de réunions mensuelles, les cinq agglomérations travaillent de manière très resserrée[372].

---

[370] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.
[371] Cette Conférence a pour objectif d' « unir les forces et renforcer les complémentarités » des deux métropoles afin de « préparer l'avenir » ensemble. Cinq axes de coopération représentant des enjeux majeurs en matière de rayonnement international ont été retenus : accessibilité/transports, culture, tourisme, enseignement supérieur et recherche, attractivité internationale. Des groupes de travail politiques et techniques sont organisés, animés par les vice-présidents et les élus en charge de ces dossiers stratégiques. Chaque année, ces groupes présentent l'avancée de leurs travaux dans le cadre de la Conférence permanente Rennes - Nantes. Source : www.nantesmetropole.fr/
[372] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.

La dernière configuration est celle où la Métropole se doit d'assumer un rôle de capitale régionale suite à la sollicitation d'autres agglomérations ou communes de la région. Dans le cas bordelais, la ville d'Angoulême (120 km au nord de Bordeaux) a souhaité lancer un travail de prospective sur une future collaboration avec la Métropole. Cette demande est liée aux craintes de la ville concernant de possibles conséquences[373] sur son développement suite à l'inauguration de la ligne de train grande vitesse (LGV) entre Paris et Bordeaux, à l'été 2017. Parmi les axes de travail choisis pour imaginer de nouvelles collaborations figurent l'enseignement supérieur et la recherche. Ces partenariats devraient, dans l'idéal, permettre à Angoulême de ne pas voir sa population (étudiante notamment) ou le nombre de ses entreprises chuter. Une telle sollicitation a d'ailleurs rappelé à la Métropole l'importance de ces villes universitaires[374] où les étudiants de premier cycle peuvent suivre une formation sans devoir se rendre dans la Métropole la plus proche. Une fermeture de l'Université à Angoulême signifierait l'arrivée de nombreux étudiants sur l'agglomération bordelaise qui ne serait pas en mesure de leur fournir les conditions de vie et d'étude (logements, restauration CROUS, places en bibliothèques…) nécessaires à leur réussite.

Ce travail en réseau est donc venu à son tour façonner la construction du rôle des métropoles et influencer le contenu de leurs stratégies. L'AVUF a bien saisi l'importance de ces échanges[375] et a organisé, en 2014 et 2015, des rencontres interrégionales. Leur objectif était de fournir un cadre informel dans lequel élus et services de villes et agglomérations géographiquement proches pourraient échanger librement sur leurs préoccupations et projets en lien avec les questions d'enseignement supérieur et de recherche. La dernière de ces rencontres a ainsi eu lieu à Pessac en décembre 2015. Elle a permis de réunir autour d'une même table la Métropole bordelaise et les villes de Talence, Pessac et Gradignan, La Rochelle, Périgueux, Brive-

---

[373] Située sur le passage de la voie ferrée reliant Paris à Bordeaux, la ville craint d'être confrontée à un effet-tunnel (expression de François PLASSARD, 1989) : par souci de raccourcir toujours plus les « distances temps » entre les grands centres urbains, entre les métropoles, la densité des nœuds des grands réseaux contemporains tend à se dilater dans l'espace (raréfaction des gares régulièrement desservies et espacement des échangeurs de certaines autoroutes). Aussi, des portions importantes des territoires sont mal desservies par les réseaux de transport rapide, les réseaux qui les traversent ne les irriguent pas et on observe un processus d'effacement des espaces interstitiels. Source : http://geoconfluences.ens-lyon.fr

[374] La ville d'Angoulême accueille une antenne de l'Université de Poitiers et de nombreuses écoles.

la-Gaillarde et Agen pour discuter des modes d'intervention de chacun, des relations avec la Région et du positionnement vis-à-vis des acteurs universitaires (en particulier des COMUEs). Une journée particulièrement intéressante, qui plaçait la Métropole dans un territoire plus vaste.

[375] Et aussi l'intérêt que ces échanges entre collectivités infrarégionales de différentes tailles représentent pour apporter un début de solution aux conflits liés à l'hétérogénéité de ses membres.

La place de l'Etat dans ce système d'acteurs

L'Etat apparait peu dans le système d'acteurs que nous venons de décrire. Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, il travaille essentiellement au niveau régional, avec des relations ciblées sur la Région et les établissements universitaires. Comme nous l'indiquions supra, le CPER est l'outil principal de son intervention mais au-delà, il conserve un rôle discret de médiateur qui permet de débloquer des situations ou de prévenir des conflits potentiels.

Cette intervention quasi exclusivement régionale est aussi le fait de l'organisation des services déconcentrés du Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui positionne l'enseignement supérieur et la recherche auprès des Recteurs et des Préfets de région. Les délégations régionales à la recherche et à la technologie sont des administrations de mission chargées de l'action déconcentrée de l'Etat dans les domaines de la recherche, de la technologie et de l'innovation, de la diffusion de la culture scientifique et technique, en interaction avec le monde socio-économique et le grand public. Créées en 1981, elles avaient pour mission de promouvoir de nouveaux partenariats avec les acteurs locaux. Le délégué régional à la recherche et à la technologie (DRRT) est placé sous l'autorité du secrétaire général pour les affaires régionales ; il est également conseiller du Recteur en matière de recherche, de technologie, d'innovation et de culture scientifique, technique et industrielle.

Les DRRT sont cependant progressivement marginalisés du gouvernement des politiques de recherche et d'innovation[376] : « l'implication croissante des collectivités locales et le recours de plus en plus fréquent à des appels à projets compétitifs par l'État aboutissent à organiser de manière directe les relations entre le centre étatique, les élus locaux et les représentants du monde académique ». Si les DRRT avaient encore il y a peu la gestion de certains fonds européens, celle-ci a désormais été transmise aux Régions. AUST et CRET considèrent ainsi que, « si l'État s'appuie de plus en plus sur

[376] AUST Jérôme, CRET Benoît, « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », Revue française de sociologie, 2012/1, Vol. 53, p. 3-33

les collectivités locales, des structures et des projets territoriaux pour piloter [les] politiques publiques, c'est cependant en désinvestissant ses services déconcentrés, qui ne jouent plus un rôle de médiation entre le centre étatique, le personnel politique et la communauté académique locale ».

Ce chapitre nous a permis de resituer l'émergence des métropoles dans un système d'acteurs existant. Cette montée en compétence a créé des tensions dans la relation avec les Régions qui ne laissaient aux métropoles qu'une place stratégique secondaire sur le territoire et rencontraient des difficultés à organiser la coopération entre acteurs. Cette émergence a également incité d'autres acteurs, comme les établissements et les communes, à reconsidérer leur perception du rôle des métropoles dans l'action publique locale en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Prendre place dans ce système d'acteurs a conduit les métropoles à travailler à une plus grande coopération entre ces acteurs, ce qui est l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 2. Mise en place d'une gouvernance métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche

Dans leurs démarches de définition d'une stratégie d'intervention, les métropoles ont créé des espaces d'échanges et de coordination entre acteurs qui ont ensuite été pérennisés, de sorte que la question d'une gouvernance métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche peut être posée.

1. Des forums, à l'initiative des métropoles, pour organiser les échanges et la gouvernance locale.

1.1 La gouvernance en question

Le terme de « gouvernance » est déjà apparu à plusieurs reprises dans ce travail, de la gouvernance des universités aux enjeux mis en avant pas l'AVUF qui souhaite que soit reconnue la participation des collectivités locales à la gouvernance de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est aujourd'hui entré dans le langage courant des administrations et des élus et souffre d'une polysémie et d'une poly-utilisation qui le rendent progressivement inintelligible.

La notion de gouvernance est née de l'observation d'un ensemble d'évolutions de l'action publique. Elle fait référence à un chantier de recherche « qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société au-delà des organes classiques de gouvernement »[377]. Si l'idée de gouvernement fait référence à une autorité hiérarchique, centralisée et contraignante, la notion de gouvernance désigne une forme plus souple de pouvoir politique, « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des

[377] LE GALES Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), Dictionnaire des politiques publiques, op. cit., p. 299-307

objectifs définis et discutés collectivement »[378].

Les recherches dans ce domaine se concentrent sur les transformations de l'action publique et notamment des acteurs qui y prennent part. Nous avons vu dans la première Partie que le rôle de l'Etat dans la conduite de l'action publique est aujourd'hui de plus en plus partagé. S'il conserve le monopole de la production de la loi, il a perdu de sa centralité en raison, en premier lieu, des étapes successives de décentralisation, mais aussi de la multiplication et de l'affirmation de nouveaux acteurs, résultat des processus d'européanisation, de territorialisation, de privatisation et de transversalisation des politiques publiques[379]. Acteurs supra et infra nationaux, brouillage des frontières traditionnelles entre secteurs public et privé, politiques de plus en plus territorialisées et transversales sont autant de facteurs qui viennent complexifier l'action publique. Cette multiplication des niveaux de gouvernement et le partage du pouvoir entre acteurs de plus en plus nombreux peuvent créer un problème d' « ingouvernabilité »[380]. Avec le monopole de l'exercice du pouvoir politique, l'Etat a également perdu une partie de sa capacité à coordonner et à agir. Nous avons donc progressivement basculé vers de nouvelles formes d'exercice du pouvoir et vers la mise en place de nouveaux cadres d'interaction.

Le point de départ des études sur la gouvernance est donc fondé sur quatre constats[381] : un polycentrisme institutionnel où les processus d'élaboration des politiques publiques impliquent une diversité d'acteurs ; le caractère de plus en plus multi-juridictionnel des problèmes publics qui implique une renégociation constante des règles de souveraineté et des rapports inter-gouvernementaux ; une diversification des pratiques de gouvernement et des formes de coordination lorsque les modes de gestion descendants et standardisés ne permettent plus de traiter les problèmes ; un recours croissant aux réseaux de politiques publiques pour définir les problèmes et coordonner les actions visant à les traiter.

---

[378] Ibid.
[379] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit.
[380] PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien (dir.), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, Paris, 2013
[381] PINSON Gilles, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'Etat », *L'Année sociologique*, 2015/2, vol.65, p.483-516.

MULLER et SUREL résument alors la gouvernance « comme un mode de gouvernement dans lequel la mise en cohérence de l'action publique (construction des problèmes publics, des solutions et des formes de mise en œuvre) ne passe plus par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée, mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs dont le résultat dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions tant dans l'univers de la politique électorale que de la politique des problèmes »[382]

La notion de gouvernance renvoie donc à une conception horizontale où l'action publique est co-construite de manière collective et où les politiques publiques sont co-produites par plusieurs acteurs. Les rapports entre les parties prenantes sont faiblement hiérarchisés, peu institutionnalisés et basés sur la négociation et le compromis[383]. L'accent est mis sur les formes de coordination de l'action publique. Plusieurs instruments et ressources ont été mis en place pour faciliter ce travail, comme les documents contractuels qui permettent de partager un diagnostic et de négocier des objectifs et des co-financements, et instaurent un suivi partenarial de la mise en œuvre. En ce qui concerne les gouvernements locaux, la décentralisation a eu tendance à inciter les collectivités à une plus grande coordination. La clause de compétence générale a longtemps permis à tous les échelons de la puissance publique d'intervenir sur les projets jugés structurants, ce qui impliquait des co-financements quasi systématiques qui ont permis de partager les coûts (et parfois aussi les risques)[384]. Les transferts de compétences plus stricts des lois MAPTAM et NOTRe ont permis, en théorie, une clarification dans la répartition des pouvoirs. Le droit apparaît ici comme une ressource pour organiser la coopération et la coordination entre acteurs, une ingénierie juridique qui crée des solutions pour faciliter l'action publique[385]. Il donne une légitimité de position et d'action à certains acteurs (le chef de filât est un exemple de distribution de

---

[382] MULLER Pierre, SUREL Yves, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, Paris, 1998
[383] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit.
[384] DURAN Patrice, propos introductifs au colloque de l'IDEP 2016
[385] Ibid

l'autorité sur un plan juridique). Toutefois, ces transferts restent partiels, la clause de compétence générale est maintenue pour les communes et certaines collectivités partagent des compétences.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, notre interrogation porte sur le fait de savoir si le terme de gouvernance peut être approprié dans le cadre d'une étude sur l'enseignement supérieur et la recherche. Plusieurs éléments présentés dans les précédents chapitres semblent indiquer le contraire. Tout d'abord, le fait que la question de l'enseignement supérieur et de la recherche n'ait jamais fait l'objet d'un transfert, même partiel, de l'Etat vers les collectivités ou EPCI limite théoriquement la discussion sur la notion de gouvernance puisque l'Etat conserve un rôle central de la définition de ses politiques publiques. Cependant, la mise en place d'instruments de contractualisation et les différents articles de loi reconnaissant le droit des collectivités à intervenir auprès des établissements et à élaborer une stratégie d'intervention territoriale assouplissent ce constat. L'Etat ne semble plus avoir le monopole de l'élaboration et de la production des politiques publiques dans ce domaine. Il doit désormais faire avec une intervention croissante des acteurs locaux et tenir compte de l'inscription territoriale des établissements, sans oublier le poids des stratégies de l'Union Européenne[386]. La fonction de chef-de-file a par ailleurs été attribuée aux Régions, qui ont donc la charge de coordonner les politiques locales en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Autant d'évolutions qui doivent nous permettre d'appréhender l'action actuelle des acteurs locaux en termes de gouvernance.

Pour autant, si nous avons montré que les collectivités et intercommunalités jouent actuellement un rôle complémentaire à celui de l'Etat, elles contribuent à soutenir financièrement ses politiques sans toutefois prendre part à leur définition[387]. L'absence de transfert de compétence, et par conséquent de transfert de charges, implique une intervention des collectivités fondée uniquement sur une volonté politique afin que soient dégagées des enveloppes budgétaires suffisantes pour répondre aux

---

[386] MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir), op. cit.
[387] FIXARI Daniel, PALLEZ Frédérique, « La recherche et l'enseignement supérieur, un enjeu de la bataille économique dans les territoires », Annales des Mines - Réalités industrielles, 2010/3 (Août 2010), p. 59-64

demandes des établissements ou mettre en œuvre une politique innovante dans ce domaine. De plus, les éléments recueillis ont montré les limites du pouvoir régional en termes d'échanges avec les acteurs infrarégionaux et de coordination des stratégies et actions locales. Mais cette intervention régionale, favorisée par l'Etat, peut créer des tensions avec les autres acteurs locaux. Enfin, si les acteurs locaux sont davantage présents au sein des instances de gouvernance des universités, un fauteuil dans un conseil d'administration n'est pas gage de pouvoir décisionnel et le lien qui existe entre les établissements et leur tutelle ministérielle reste encore aujourd'hui le plus important.

Notre postulat pour ce chapitre consiste à dire que la montée en compétence des métropoles sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche s'est accompagnée de la mise en place de structures d'échange et de coordination qui leur ont permis, sans que cela soit le but recherché initialement, de poser les bases d'un système de gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche dont elles seraient l'acteur central.

1.2 Des scènes qui positionnent la Métropole et permettent de coordonner les actions locales.

Le Comité consultatif mis en place par Bordeaux Métropole dans sa démarche d'élaboration d'une stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche a été motivé par un besoin d'enrichir des axes d'intervention identifiés en amont par le retour d'acteurs directement concernés, comme les établissements. Cette attention avait également pour objectif d'éviter de créer le sentiment d'une politique métropolitaine hors-sol ou éventuellement destinée à une minorité d'acteurs. Sur ce point, le vécu des services de Bordeaux Métropole mais également de certains établissements lors de la préparation du schéma régional en 2012 a eu un impact certain. Si la Communauté urbaine n'avait alors pas été consultée (mais considère aujourd'hui que son manque d'investissement réel sur ces questions n'en faisait pas un acteur clef du territoire), d'autres n'ont pas apprécié d'avoir été tenus à distance. A l'automne 2015, un représentant de l'Université de Bordeaux nous faisait ainsi part de son regret que l'Université n'ait pas été associée suffisamment et qu'elle n'ait pas pu apporter de

modifications au document, considérant que l'institution ne se retrouvait pas dans ce document. Si le fait de ne pas souhaiter qu'un acteur extérieur donne son avis et propose des modifications sur un document stratégique d'une collectivité est parfaitement compréhensible, le fait que des membres de l'établissement universitaire le plus important du territoire métropolitain évoquent encore ce sujet trois ans après a tout de même contribué à orienter la Métropole vers une dynamique de consultation. De plus, s'assurer de la satisfaction des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche du territoire est également un moyen de gagner leur soutien dans la mise en œuvre des axes définis par la stratégie.

Interrogés sur les conditions dans lesquelles l'affirmation de l'intervention des métropoles dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche devait être menée, les élus métropolitains ont exprimé le souhait de chercher l'apaisement des relations avec les Régions. Le mot d'ordre a été de mener ce travail dans la recherche d'un équilibre, de complémentarités et de partenariats[388] :

> « L'intervention plus importante de la Région est le fruit de l'Histoire et, si l'on peut souhaiter un rééquilibrage, la nouvelle dimension des Régions ne devrait pas inverser la tendance. Il nous faut travailler à davantage de complémentarité et de partenariats. » Franck RAYNAL, Bordeaux Métropole

> « Il est nécessaire de bien partager les compétences dans une volonté de concertation, et non se les disputer. » Claus HABFAST, Grenoble Alpes Métropole

> « Il faut avant tout éviter d'opposer les Régions et les métropoles, et davantage rechercher un équilibre et la complémentarité entre les deux niveaux d'intervention. » François CHOLLET, Toulouse Métropole

> « Nous partageons la cause commune qu'est [le soutien à] l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. La Région a une vision large et la

Métropole est un moteur proche des acteurs : les deux doivent absolument être complémentaires et ni l'un ni l'autre ne doit être considéré comme le chef de file. La logique de subordination est toxique. C'est seulement par une coproduction à parts égales et une qualité de dialogue inscrites dans la durée que nous pouvons travailler en bonne intelligence. » Nicolas MATT, Eurométropole de Strasbourg

« L'intérêt d'un travail partenarial [avec la Région] réside dans la complémentarité entre les deux niveaux d'intervention. […] Cette recherche de leadership partagé n'est pas simple mais c'est l'association des deux visions de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'il nous faut rechercher » Isabelle PELLERIN, Rennes Métropole

Cette recherche de dialogue et de coopération a pris forme dans trois démarches métropolitaines d'élaboration de stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche. La plus ancienne est la démarche Campus Nantes, à l'initiative de Nantes Métropole, lancée en 2012 pour créer un cadre participatif associant partenaires institutionnels et académiques à la définition des objectifs communs qui structureront le schéma de développement métropolitain. Co-pilotée par la Métropole, l'Université de Nantes et la conférence des grandes écoles, la démarche associe l'Etat, la Région Pays de la Loire et la CCI dans une conférence métropolitaine pensée comme un lieu de « fédération » et de dialogue. Rennes Métropole a également mis en place, sur le modèle nantais, un travail de concertation de l'ensemble des acteurs pour préparer son schéma de développement universitaire ainsi qu'une conférence métropolitaine où s'opère l'articulation avec les stratégies des différents acteurs. Dans les deux cas, ces démarches ont été menées presque en parallèle des démarches régionales de préparation des SRESRI, permettant ainsi de coordonner les axes développés par chacun des acteurs. L'autre enjeu majeur ayant poussé ces acteurs à travailler ensemble à ce moment-là a été la préparation d'une seconde candidature au Programme d'Investissements d'Avenir. N'ayant pas été retenus lors de la première vague de sélection, établissements universitaires et collectivités des régions Bretagne et Pays de

[388] Universités & Territoires, n°105 et 107, juin et octobre 2015.

la Loire ont travaillé ensemble pour monter le projet porté par la COMUE interrégionale (avec l'objectif d'une présélection au printemps 2015).

L'organisation du Comité consultatif de Bordeaux Métropole en 2015-2016 a réuni un plus grand nombre de participants que les deux démarches précitées : Etat, acteurs institutionnels du territoire, établissements et structures d'enseignement supérieur et de recherche publics et privés, acteurs économiques et grands partenaires de la Métropole, soit près de 80 participants dans le but de définir collectivement des objectifs et des priorités pour l'intervention métropolitaine. Chaque séance a été présidée par Franck RAYNAL, aux côtés duquel étaient invités à siéger à la tribune le représentant de la Région Aquitaine (Mathieu HAZOUARD, conseiller régional délégué à la recherche, l'innovation et aux pôles de compétitivité auquel a succédé en 2016 Gérard BLANCHARD, vice-président en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche) et le délégué régional à la recherche et à la technologie, Dominique REBIERE, représentant du Préfet de région et du Recteur d'académie.

Le lancement du Comité consultatif a été précédé de déplacements du Vice-président de la Métropole à la rencontre d'acteurs préalablement identifiés par la MESRI comme « acteurs clefs », dont la participation devait constituer un facteur de réussite de la démarche engagée. Ces réunions avaient pour objectif de présenter le Comité (participants, méthode, calendrier) et l'ambition de la Métropole. Franck RAYNAL a ainsi été reçu par Mathieu HAZOUARD, Manuel TUNON DE LARA (président de l'Université de Bordeaux), Jean-Paul JOURDAN (président de l'Université Bordeaux Montaigne) et Vincent HOFFMANN-MARTINOT (alors administrateur provisoire de la COMUE Aquitaine). Cette attention particulière portée à certains acteurs du territoire s'est poursuivie tout au long de l'élaboration de la stratégie : dans le cadre du Comité consultatif où l'Etat et la Région siégeaient à la tribune aux côtés de Franck RAYNAL et où les trois acteurs universitaires ont été invités à exprimer leur point de vue par des prises de paroles proposées par le vice-président ; entre chaque séance et au-delà du Comité dans des réunions de présentation et d'échange sur la stratégie.

Outre ces acteurs ciblés par un travail préliminaire, le choix a été fait de convier le plus grand nombre possible d'établissements présents sur l'agglomération à prendre part au Comité consultatif. Petites écoles privées locales, grandes écoles publiques ou privées de dimension nationale, acteurs de la formation professionnelle ou continue, structures de soutien à l'innovation, acteurs culturels… un grand nombre des participants n'avaient jamais eu de contact avec Bordeaux Métropole ou d'autres membres du Comité auparavant. Les ateliers de travail des deuxième et troisième séances du Comité consultatif ont donc permis de créer des espaces de rencontre et d'échange entre ces nombreux acteurs. Compte tenu de leur grande diversité, la tâche n'a pas toujours été aisée mais les séances ont permis d'initier un dialogue entre les participants sur des problèmes similaires auxquels ils sont confrontés, sur des objectifs communs à différents établissements, sur la nature des besoins des publics accueillis par chacun, etc. Sur la base de ces informations, la capacité d'intervention de la Métropole a ensuite fait l'objet de questionnements par les participants. Compte tenu du fait que la Métropole n'avait que peu ou pas du tout travaillé avec une grande partie de ces protagonistes, nombreux sont ceux qui ont questionné la valeur ajoutée de son action, en particulier en créant un parallèle avec l'intervention de la Région, bien plus présente et identifiée comme partenaire ou source de financement.

Les travaux menés dans ce Comité consultatif ont donc posé la question de la place et du rôle de la Métropole. Sur ce point, les travaux en ateliers ont fait ressortir une volonté claire de voir Bordeaux Métropole occuper un rôle dans la coordination et la mise en réseau de l'ensemble de ces acteurs en lien avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche présents sur le territoire de l'agglomération. La Métropole n'avait jusque-là jamais envisagé de se positionner sur ce champ, mais les comptes-rendus des discussions ont clairement montré un manque. Cette expérience du Comité consultatif, aussi courte soit-elle, a probablement laissé entrevoir les bénéfices que chacun pourrait tirer de meilleurs échanges. Cette volonté émane directement des acteurs du territoire, en particulier des établissements (notamment privés, avec lesquels la Région ne travaille pas).

Ce besoin identifié dans le Comité consultatif de Bordeaux Métropole et, de manière générale, le succès de ces démarches métropolitaines montrent que le renforcement de l'intervention des collectivités locales, Régions et métropoles en particulier, la multiplication des acteurs prenant part aux activités d'enseignement supérieur et de recherche et l'autonomisation des universités ont rendu nécessaire la mise en place de forums destinés aux échanges entre acteurs et de scènes permettant d'officialiser, sur un plan politique, une mise en cohérence des stratégies d'intervention.

Ce rôle aurait pu être confié à certaines structures. Les conférences de territoire souhaitées par l'AVUF en 2015 auraient rempli cette fonction mais elles n'ont finalement pas vu le jour[389]. Comme nous l'avons évoqué, la Région Aquitaine n'a, quant à elle, pas mis en place les conseils territoriaux prévus par son SRESRI de 2012. Suite à la présentation du Comité consultatif aux services de la Région, ces derniers ont attiré l'attention de la MESRI sur le fait que le travail de coordination des stratégies pourrait avoir lieu au sein des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) prévues par la loi MAPTAM. Instituées dans chaque région, ces conférences peuvent « débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements »[390]. La présidence de ces CTAP a été confiée aux présidents des Régions. Outre le président du Conseil régional, les membres siégeant sont les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants, un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants ayant leur siège dans chaque département, et un représentant pour chaque catégorie de communes (plus de 30 000 habitants, entre 3 500 et 30 000 habitants, moins de 3 500 habitants) dans chaque département. Le Préfet de région est informé de la tenue des séances, peut y participer s'il le décide, mais sa présence est obligatoire lorsque la conférence se prononce sur une demande de délégation d'exercice concernant une compétence de l'État. Enfin, des « conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence » y sont élaborées par les collectivités : « elles fixent les

[389] Il a été impossible pour l'AVUF de faire enregistrer un amendement proposé dans ce sens dans la loi NOTRe. Ces Conférences de territoires n'ont donc pas de forme légale mais rien n'empêche que, sous l'impulsion de l'AVUF et de ses membres, certaines soient créées dans des territoires au moment de la préparation de documents stratégiques.
[390] Article L1111-9-1 du CGCT

objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités locales pour les compétences pour lesquelles elles sont chef de file. Concernant les compétences partagées, chaque niveau de collectivités territoriales peut émettre des propositions de rationalisation qui sont discutées au sein de la conférence territoriale de l'action publique. Le but recherché est notamment d'éviter les financements croisés »[391]. Ces Conférences ont cependant tardé à s'installer, notamment en raison de la fusion des régions, et la plupart d'entre elles n'ont commencé leurs travaux qu'au printemps 2016. Par ailleurs, si elles permettent de rassembler l'ensemble des niveaux d'action publique infra-nationaux, elles ne permettent pas, sur un sujet comme l'enseignement supérieur et la recherche, de travailler directement avec les établissements, premiers concernés.

C'est donc en faisant face à un manque de lieux de concertation et d'échanges que certaines Métropoles ont pris cette initiative et l'ont intégrée à leur processus de définition d'une stratégie d'intervention. Ce travail ne s'est pas arrêté à la démarche de consultation, et ces mêmes Métropoles ont poursuivi le travail d'animation.

1.3 Des lieux d'animation et de nouveaux outils pour asseoir la présence des métropoles et poursuivre la dynamique engagée

Une fois la démarche de consultation et le temps de rédaction de la stratégie achevés, il appartient à la Métropole de mettre en place les conditions de sa mise en œuvre. Il n'est alors pas dans son intérêt de laisser s'essouffler la dynamique engagée. Perdre l'intérêt et la mobilisation des participants réunis le temps du Comité consultatif risquerait en effet de laisser l'image d'un investissement métropolitain ponctuel et sans effet.

Plusieurs précautions sont donc à prendre, selon SOLDANO, en particulier dans une configuration où la Métropole a décidé de jouer un rôle de coordinateur et d'animateur : « faire agir de manière coordonnée les différents acteurs et partenaires

[391] Ibid

[…] nécessite d'inventer des modes de fonctionnement collectifs et décloisonnés »[392]. La Métropole doit alors tenir compte de trois éléments essentiels pendant et après la démarche de consultation. Le premier correspond à la question de la légitimité institutionnelle et politique, qui interroge les compétences nécessaires pour pouvoir définir une politique et, par conséquent, piloter la coordination des stratégies et des acteurs. Le deuxième élément concerne l'intérêt des acteurs à coopérer. En effet, l'auteure part du principe que dans toute forme d'action collective, « la logique olsonnienne des intérêts individuels peut l'emporter sur l'intérêt collectif : chaque acteur construit son engagement dans la démarche tant que le prix à payer n'excède pas les bénéfices ou les avantages qu'il compte obtenir. La coordination ne doit pas générer des dispositifs trop contraignants qui risqueraient d'entraver les marges d'initiative des acteurs ». Cette idée fait notamment référence aux établissements qui ont gagné en autonomie vis-à-vis de leur tutelle ministérielle et se réjouissent de l'intervention métropolitaine afin de prendre du recul vis-à-vis des subventions régionales. L'intervention de la Métropole ne doit alors pas avoir pour conséquence de créer des liens trop contraignants pour les membres du Comité (il ne s'agit donc pas non plus de les sur-solliciter). Le troisième élément invite à tenir compte de l'existence de « hiérarchies subtiles entre acteurs sectoriels, qui ne masquent pas des jeux de concurrence ». SOLDANO explique alors que « les jeux de pouvoir et de concurrence, l'asymétrie des ressources et des positions, les cultures organisationnelles différentes et le souhait de maintenir une certaine autonomie de position dessinent des scènes d'action collective complexes qui limitent la formation d'un projet collectif ». En faisant le choix d'inclure dans sa démarche un très grand nombre d'établissements et de structures publics et privés, la Métropole court le risque que des antagonismes ou des jeux d'acteurs parasitent le travail mené. Ces différents éléments sont donc autant de difficultés que la Métropole doit appréhender pour construire un mode de fonctionnement pérenne.

Mener une démarche de consultation implique donc d'imaginer ensuite les conditions nécessaires pour faire vivre la mobilisation, l'intérêt des participants et poursuivre la dynamique engagée. Dans les trois cas observés, cela passe par une

[392] SOLDANO Catherine, op. cit.

pérennisation des instances, mises en place initialement pour le travail de consultation, appuyée par de nouveaux instruments proposés par la Métropole. Cela doit permettre d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie d'intervention, d'organiser la coopération entre acteurs et la coordination des actions de chacun.

Les Métropoles de Nantes et Rennes ont chacune pérennisé leur conférence métropolitaine, et réunissent désormais une fois par an leurs partenaires. Campus Nantes est aujourd'hui pensé comme une « politique d'animation de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le territoire de l'agglomération »[393], structuré autour de différentes instances : un Bureau, trois commissions thématiques transversales (vie étudiante, déplacements, logements) et cinq commissions de site. Ces dernières ont pour missions de définir une feuille de route pour chacun des cinq sites universitaires identifiés et de fixer des objectifs à moyen et long terme pour une meilleure insertion des sites dans le milieu urbain. Elles servent également à traiter les problèmes avec une approche très localisée : organisées deux fois par an (sur chaque site), elles réunissent des acteurs académiques et économiques pour échanger et trouver des solutions, voire des « sorties de crises » lorsque des membres sont en conflit sur des projets en cours. La conférence métropolitaine annuelle réunit l'ensemble des acteurs du territoire[394] pour faire un bilan de l'année écoulée et de l'activité de chaque commission. Présidée et animée par Nantes Métropole, elle associe étroitement la Région Pays-de-la-Loire et l'Université de Nantes, qui interviennent en ouverture de séance.

Ces conférences métropolitaines sont également l'occasion de proposer des outils conçus pour apporter des éléments sur les projets en cours mais aussi nourrir les échanges. Nantes et Rennes ont ainsi chacune lancé un observatoire métropolitain de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce type d'instrument est aujourd'hui assez courant et ne concerne pas uniquement les métropoles. Nous avons identifié deux types d'observatoires, en fonction de la mission qui leur est attribuée : ceux qui apportent une aide à l'élaboration de la stratégie d'intervention et à la prospective (afin d'identifier les

[393] Entretien avec Véronique STEPHAN, directrice « Innovation, Recherche, Enseignement supérieur » à Nantes Métropole, 14 avril 2015.
[394] Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de Nantes Métropole, 2014.

enjeux, forces et faiblesses du territoire, et de proposer un socle de connaissances et un diagnostic partagé par les acteurs du territoire) et ceux conçus comme des outils de suivi de schémas stratégiques locaux et d'aide à la décision des élus (accompagnement de la mise en œuvre, suivi des objectifs stratégiques). Les observatoires lancés par les métropoles de Nantes et Rennes appartiennent à la seconde catégorie. Leur gestion est partenariale, et l'aspect opérationnel est assuré en externe, le plus souvent par l'agence d'urbanisme partenaire de la Métropole[395]. Ces outils incitent aux échanges et viennent appuyer le travail de coordination des acteurs mené par la Métropole car, pour être exploitables et fiables, les données collectées doivent être actualisées régulièrement par chaque partenaire.

A Rennes, l'observatoire métropolitain « de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et de la vie étudiante », lancé en 2014, a pour objectif premier d'assurer le suivi de la réalisation des orientations définies dans le schéma de développement universitaire de la Métropole. Piloté par l'agence d'urbanisme, il dispose d'un tableau de bord biennal qui en fait un outil de suivi des objectifs stratégiques. Nantes Métropole a quant à elle lancé son observatoire lors de sa conférence métropolitaine de mai 2015, sous la forme d'une carte interactive mise à jour tous les ans par les différents acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cela permet ainsi de créer un socle commun de données sur lequel appuyer le travail des partenaires engagés dans Campus Nantes. Ces deux observatoires ont été créés par les Métropoles afin d'accompagner leur intervention et ont permis, par la même occasion, de continuer à faire travailler ensemble les acteurs du territoire. Leur succès repose sur la capacité de chaque Métropole à maintenir un niveau de dialogue et une dynamique de travail partenarial. Ils sont donc à la fois un outil de collaboration et le produit d'un effort de coordination de la part des Métropoles.

La Métropole bordelaise n'a pas, pour l'heure, souhaité se doter d'un observatoire de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a cependant exprimé la volonté de pérenniser le Comité consultatif, cette instance qui lui a permis de lancer une

[395] A ce jour, aucun EPCI ne dispose d'un observatoire de l'enseignement supérieur et de la recherche en régie interne.

dynamique partenariale avec les acteurs du territoire. Les travaux menés dans le cadre des ateliers ont été restitués lors de la dernière séance du Comité, le 18 mars 2016. En conclusion, Franck RAYNAL a évoqué le besoin de pérenniser un lieu ou un temps métropolitain de dialogue sur les problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche : « l'originalité de la démarche métropolitaine sur son territoire a fait s'exprimer une volonté collective de poursuivre ces réflexions. Cette expérience a montré la nécessité, le besoin de lieux, d'espaces et de temps d'échanges sur le devenir de l'enseignement supérieur et de la recherche sur la métropole ». La présentation de la stratégie de Bordeaux Métropole au Comité consultatif le 13 octobre 2016 a été l'occasion de préciser cette annonce et les suites qui devraient être données à la démarche engagée avec le Comité. Les modalités de mise en œuvre de la stratégie devraient s'organiser autour d'un rendez-vous annuel sous le format du Comité consultatif, d'une consultation et d'une association des acteurs sur les projets portés par la Métropole, et de la mise en marche de projets de coopération opérationnels sur la base du volontariat (c'est-à-dire la mise en place d'une dynamique de travail sur des projets proposés par des membres du Comité, communiqués aux autres membres qui sont ensuite libres de se joindre à leur mise en œuvre en fonction de leurs propres intérêts). Bordeaux Métropole a donc tenu compte de la volonté des membres du Comité et prévoit de poursuivre le travail engagé dans un cadre plus stabilisé.

Certaines métropoles, dans leur travail de positionnement stratégique, ont rassemblé autour d'elles l'ensemble des acteurs locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles s'affirment comme acteur stratégique du territoire dans ce domaine et proposent des moyens de coopération entre acteurs. Si ce travail donne aujourd'hui des résultats positifs en termes de coordination et de collaboration entres acteurs, le cas bordelais montre que certains obstacles se dressent encore sur son chemin.

2. Une affirmation incertaine de la place et du rôle des métropoles

2.1 Vers une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche organisée par les métropoles.

Les métropoles ont construit leur intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans le cadre d'un système d'acteurs où l'Etat détient la compétence dans ce domaine, où les établissements se dotent de stratégies de développement territorial et où Régions et communes se sont saisies de cette question depuis longtemps. Il appartenait donc aux responsables métropolitains de penser leur intervention en fonction des autres acteurs en présence pour trouver une place qui ne créerait pas de tensions dans ce système.

Dans le cas de la métropole bordelaise, en présence d'une Région qui a depuis longtemps investi ce domaine, l'idée de coopération et de coordination des interventions a été recherchée avant même le travail d'élaboration de la stratégie métropolitaine. Elle a été formalisée par une tentative de contractualisation entre plusieurs acteurs sous la mandature de Vincent FELTESSE (2007-2014), durant laquelle, parallèlement à la signature de la convention de site de l'Opération Campus, un projet d'« Accord cadre pour un développement intégré de l'Université de Bordeaux » est né. Une version finalisée de ce document a été produite en octobre 2011. Par ce moyen, l'objectif recherché était de « coordonner les politiques de trois partenaires (La Cub, la Région Aquitaine et le PRES Université de Bordeaux) pour faciliter la mise en œuvre d'actions en faveur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation complémentaires des projets de l'Opération Campus »[396]. Cet Accord cadre affichait une « vocation à aborder l'ensemble des dimensions d'un développement durable de l'Université de Bordeaux et de renforcer les interactions stratégiques entre les signataires »[397]. Il devait permettre la mise en œuvre par La Cub et la Région de différents projets[398]

---

[396] Note interne du 19 septembre 2012 sur la prise de compétence dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.
[397] Archives de Bordeaux Métropole, version de l'Accord cadre datée du 1er juin 2010.
[398] Dans le cas de la Communauté urbaine, il s'agissait des 50 millions d'euros de crédits pour des opérations hors convention de site évoqués dans la Partie 2.

en lien avec l'Université, et ce en synergie avec l'Opération Campus et les actions déjà portées par les partenaires : devaient ainsi trouver leur place au sein de l'Accord cadre les projets inscrits au CPER, ceux des contrats de co-développement entre la Cub et les communes (en lien avec la vie universitaire), ceci en tenant compte des documents cadres de l'agglomération (PLU, plan de déplacements, etc.). Le projet d'Accord établit également une gouvernance partagée assurée par la Communauté urbaine et la Région, appuyée par un Comité de pilotage ayant pour mission de veiller à la mise en œuvre et au financement des opérations inscrites, et chargé de la programmation des projets et de la cohérence entre les opérations.

Ce projet d'Accord cadre a fait long feu et a progressivement été abandonné. S'il avait pour lui de dépasser la convention de site de l'Opération Campus pour imaginer un travail partenarial plus large entre Région et Communauté urbaine, tenant compte des projets et stratégies globales de chacun, il ne proposait toutefois pas de stratégie conjointe ou partagée sur l'enseignement supérieur et la recherche ou sur l'Université et se présentait davantage comme « une juxtaposition d'un ensemble de mesures sans former de tout cohérent »[399]. L'année suivante, la préparation du SRESRI n'a pas non plus permis de mettre en place une dynamique partenariale afin de lancer des échanges sur une coopération entre la Cub et la Région ou bien d'imaginer une mise en cohérence de leurs interventions sur le territoire de l'agglomération

Le travail d'élaboration de la stratégie de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche après son passage au statut de métropole en 2015 a été mené dans un souci de coopération, de coordination et de clarification de sa position vis-à-vis des autres acteurs. Il ne fallait en aucun cas que cet intérêt dans ce domaine soit interprété par d'autres comme une volonté de s'imposer dans un système préexistant ou de s'approprier le domaine d'intervention d'un autre acteur, ce qui aurait inévitablement créé des tensions.

[399] Note interne du 19 septembre 2012 sur la prise de compétence dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

C'est pourquoi la mise en place du Comité consultatif a été précédée, accompagnée et suivie de rencontres politiques et techniques avec l'Etat, la Région, des communes et des établissements. En plus de s'assurer d'un meilleur soutien dans la mise en œuvre des axes stratégiques, cette démarche a permis à la MESRI de créer des liens avec les administrations et d'espérer installer de nouveaux réflexes de communication et des échanges réguliers pour une plus grande coopération, permettant ainsi de développer une certaine confiance entre les acteurs.

Le Comité consultatif a été un moment de coordination avec l'Etat et la Région, avec la prise en compte de leurs stratégies respectives par la Métropole dans l'élaboration de sa propre stratégie d'intervention. Les séances plénières ont permis d'afficher clairement, devant l'ensemble des acteurs du territoire réunis, le fait que cette stratégie métropolitaine s'inscrivait dans l'existant, en tenant compte des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche et du SRESRI. Cette prise en compte initiale et les modalités de poursuite du travail du Comité consultatif, complétées par des rendez-vous réguliers avec les services de la Région ou d'autres acteurs, devaient permettre de faciliter les échanges et ainsi créer une cohérence dans les interventions et désamorcer d'éventuels conflits à venir entre acteurs ou territoires.

Si la place de dernier venu sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche pousse les métropoles à trouver des moyens pour prévenir des manifestations d'hostilité d'acteurs déjà impliqués, elles ne renoncent pas pour autant à défendre leurs propres intérêts afin de trouver leur place au sein de ce système. Les documents stratégiques métropolitains se sont révélés utiles car ils permettent, notamment lorsqu'ils sont le fruit d'une large consultation, d'affirmer des prises de position. Cela s'est vérifié en particulier lorsque certaines métropoles se sont trouvées dans des situations de négociation risquant de les maintenir dans une position de partenaires secondaires face aux Régions. L'exemple le plus probant est celui des négociations dans le cadre de la préparation des CPER 2014-2020. Nantes Métropole et Rennes Métropole, premières métropoles à s'être dotées de schémas stratégiques (parmi les cas étudiés dans ce travail), ont été en mesure

de pouvoir négocier leur participation (malgré quelques regrets exprimés dans le cas de Rennes Métropole sur la participation aux échanges préparatoires). Elles se sont appuyées sur les orientations définies dans leurs stratégies, qui ont servi de base aux négociations des volets métropolitains. Dans le cas nantais, Campus Nantes a ainsi permis d'asseoir les bases d'une relation avec la Région et, dans les négociations autour du CPER, « la définition d'une stratégie d'intervention a donné [à la Métropole] la possibilité d'attribuer [ses] crédits sur des priorités préétablies. Ainsi, l'engagement financier de la Métropole est équilibré avec celui de la Région[400] »[401] pour une participation sur des opérations en cohérence avec la stratégie de développement de la Métropole. A l'inverse, d'autres agglomérations, n'ayant pas défini de priorités d'intervention ou mis en place de dialogue avec les Régions, ont davantage subi les négociations et ont accompagné l'Etat et les Régions sur des projets leur étant proposés. La Métropole bordelaise, qui ne s'était pas lancée dans cette démarche de réflexion stratégique au moment des négociations, a ainsi adopté une posture d'accompagnatrice et s'est engagée sur des opérations ciblées par la Région Aquitaine.

Dans la même optique, ces schémas métropolitains devraient avoir un impact dans les discussions à venir pour l'élaboration des SRESRI des nouvelles grandes Régions. Nous l'avons vu, la Métropole bordelaise, alors Communauté urbaine, était restée particulièrement silencieuse lors des réunions publiques organisées par la Région Aquitaine en amont de la rédaction de son schéma en 2012. A l'exception des éléments de cadrage de la participation à l'Opération Campus, les services présents n'avaient pas d'orientations particulières à défendre. La montée en compétence de la Métropole et son positionnement en tant que partenaire des établissements et des activités d'enseignement supérieur et de recherche font désormais figurer sur la carte régionale un territoire métropolitain animé de projets et d'ambitions. En amont ou pendant la construction du schéma régional, le schéma local apporte des éléments au schéma régional et positionne le

[400] Pour le CPER 2014-2020, la participation sur les opérations en lien avec l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (sur des équipements métropolitains uniquement) de la Région Pays de la Loire s'élève à 26 millions d'euros et celle de Nantes Métropole à 25 millions d'euros.
[401] Universités & Territoires, n°105, juin 2015.

territoire[402]. Si une rédaction simultanée des schémas régionaux et métropolitains, comme cela l'a été pour Rennes ou Nantes (où les schémas métropolitains sont considérés comme l'équivalent des SRESRI et où le travail commun a incité à trouver des convergences et des leviers d'action communs), semble aujourd'hui dépassée, Bordeaux Métropole entend rendre visible ses priorités dans le nouveau SRESRI de la Région Nouvelle Aquitaine prévu pour la fin 2017.

Ces exemples rennais et nantais montrent qu'un dialogue avec la Région et une clarification de l'intervention et du positionnement de la métropole ont des effets positifs sur la mise en cohérence des stratégies et des interventions. L'élaboration de la stratégie de Bordeaux Métropole a d'ailleurs commencé à porter ses fruits. Un élu de la Région Nouvelle Aquitaine a ainsi déclaré à Franck RAYNAL que, si jusqu'à présent la Région avait toujours eu du mal à interagir avec la Métropole, c'était parce qu'elle ne savait pas où la Métropole allait. Gérard BLANCHARD, vice-président de la Région, a également affirmé publiquement, lors de la réunion de présentation de la stratégie métropolitaine aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche le 13 octobre 2016, que le nouveau SRESRI intègrerait les différents schémas locaux du territoire régional afin de veiller à ce que les orientations de chacun des acteurs soient articulées avec celles de la Région. Lors de cette réunion, les représentants de l'Etat se sont également exprimés sur le changement lié au positionnement de la Métropole. Le Recteur de l'Académie de Bordeaux, Olivier DUGRIP, a ainsi affirmé que « l'Etat se réjouit que Bordeaux Métropole se saisisse de cette question [car] elle exerce des compétences essentielles au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Le Délégué régional à la recherche et à la technologie, Dominique REBIERE, a complété ces propos en insistant sur le fait que les ambitions stratégiques de chaque collectivité devaient être accompagnées par un travail sur les interfaces entre les différents partenaires, à l'instar de la démarche de Comité consultatif et des suites qui lui seront données.

[402] Universités & Territoires, n°82, octobre 2011.

Par conséquent, si le contenu des stratégies en matière d'enseignement supérieur et de recherche ne propose pas un changement fondamental dans l'intervention de métropoles comme celle de Bordeaux, l'existence de ces documents cadres et les démarches qui ont contribué à leur élaboration ont eu un impact sur les modes de coopération et de coordination entre acteurs locaux. Les métropoles, « nouvel arrivant » dans un système d'acteurs aux interventions jusque là peu concertées, jouent un rôle de point de rencontre entre le niveau national, régional, communal et les établissements. Cette affirmation de leur intervention a provoqué des changements dans l'action publique en matière d'enseignement supérieur et de recherche : un changement d'acteurs, avec un renforcement des acteurs locaux et une co-production de l'action publique au niveau infranational ; un changement organisationnel, avec la mise en place de nouveaux cadres d'interaction facilitant la coordination entre acteurs situés à différents niveaux de l'action publique[403]. Les métropoles ont aujourd'hui la possibilité de s'approprier un processus d'institutionnalisation de l'action collective[404] adopté traditionnellement par l'Etat, « en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps […] destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts ». L'ensemble des métropoles, dans leur montée en compétence, n'envisagent pas leur intervention de manière indépendante, et ces mécanismes d'institutionnalisation portent des principes de coopération et de communication[405] qui leur sont nécessaires. Les questions d'enseignement supérieur et de recherche doivent être gérées de manière intégrée et concertée, nécessitant pour cela de maintenir un niveau d'échange élevé entre acteurs et territoires. Ces scènes d'actions facilitent ce dialogue et ouvrent les négociations au plus grand nombre pour assurer des retombées positives à l'ensemble des acteurs du territoire. Ce comportement confère aux métropoles un rôle central dans une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

---

[403] HASSENTEUFEL Patrick, op. cit.
[404] DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, 46e année, n°4, 1996, p. 580-623.
[405] Ibid.

2.2 Des obstacles au bon fonctionnement de cette action collective dans le cas bordelais.

Les années 2015 et 2016 ont permis à Bordeaux Métropole de rattraper son retard sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche par rapport aux métropoles qui s'étaient dotées d'une compétence en la matière ou celles qui avaient déjà initié un travail de réflexion stratégique. La mise en œuvre des orientations prioritaires identifiées dans la stratégie et la poursuite du travail de collaboration engagé au sein du Comité consultatif devraient faire de 2017 une année charnière pour installer durablement la Métropole dans le système d'acteurs identifié précédemment. Cependant, deux acteurs sont engagés dans des directions qui peuvent laisser penser que cet intérêt de la Métropole arrive un peu tard pour que la dynamique lancée soit durable.

Le premier acteur est la Région Nouvelle Aquitaine. Compte tenu de l'ancienneté de la politique et des dispositifs mis en œuvre pas la Région Aquitaine en matière de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, une véritable coordination avec la Métropole ne semble pas si évidente. Pourtant, des signes nous ont laissé penser que ce travail de coopération était bien engagé : des échanges réguliers entre services, des rencontres entre vice-présidents, des propos encourageants tenus par les élus, et notamment par Gérard BLANCHARD lors de la présentation de la stratégie de Bordeaux Métropole… autant d'éléments qui posent les bases d'un travail partenarial. Elus et services de la Région ont également exprimé leur soutien à la démarche de la Métropole, compte tenu du fait que le territoire de l'agglomération bordelaise présente des enjeux spécifiques. La Métropole est en effet particulièrement attractive et concentre une grande partie des équipements et activités d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation en raison de son statut de métropole régionale. Elle nécessite un travail particulier et Bordeaux Métropole offre à la Région l'opportunité de disposer d'un partenaire de proximité plus impliqué que jamais.

La journée de lancement de la démarche de rédaction du nouveau SRESRI pour la période 2016-2021, organisée par la Région Nouvelle Aquitaine le 23 janvier 2017, a présenté une vision régionale moins affirmée sur le rôle de Bordeaux Métropole et le travail partenarial à poursuivre. Il y a été rappelé le rôle de chef de file reconnu à la Région, qui ne dispose pour autant pas d'une compétence propre : « les Régions inscrivent leurs efforts en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans une logique de développement économique et social et d'aménagement équilibré du territoire ». Gérard BLANCHARD a expliqué que les principes d'élaboration du SRESRI tiendront compte des stratégies et politiques nationales ainsi que de la douzaine de schémas locaux existants sur le territoire régional (et pour lesquels la Région a été associée afin de garantir une cohérence entre les stratégies). La Région se pense aujourd'hui comme « un relai et un amplificateur des politiques nationales et un intégrateur d'un certain nombre d'initiatives locales dans un espace régional d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation ».

L'une des quatre ambitions du SRESRI est de doter cet espace régional d'une « instance de gouvernance partagée » présidée par le Président de Région : « la Région définit une stratégie, investit beaucoup dans ce domaine, il est donc logique qu'elle se dote, dans la définition de cette politique publique, de son propre organe de gouvernance ». Le pilotage de la démarche sera organisé autour de trois instances. La première est une Conférence régionale recherche, enseignement supérieur et transfert de technologie (CREST) qui « fera participer les chefs d'établissements d'enseignement supérieur de manière à co-construire et suivre ensemble la politique régionale ». Il s'agit d'un organe de pilotage général et politique, dont la fonction première sera l'arbitrage, qui préfigurera l'instance de gouvernance régionale (pérenne et dont la fonction sera de suivre et faire évoluer la politique régionale). Le pilotage technique sera assuré par des élus et des services de la Région dans un Comité technique, en présence du prestataire qui réalise le schéma. Enfin, seront mis en place des Comités consultatifs, groupes de travail ou ateliers constitués sur une base thématique et une logique de site. L'adoption du SRESRI est prévue pour le début de l'année 2018, après une présentation en Conférence territoriale de l'action publique.

Ce programme pour 2017 et pour les années suivantes ne semble pas, à l'heure actuelle, laisser beaucoup de place à un travail avec Bordeaux Métropole. Il est évident que l'ampleur du territoire régional ne permet pas un travail d'association équivalent à celui mené par Bordeaux Métropole, mais d'une manière générale, cette présentation donnait parfois l'impression de ne pas tenir compte des évolutions récentes connues par la Métropole[406] : l'organisation de l'élaboration du SRESRI devrait se faire sur un modèle identique à celui du précédent schéma et le Président de Région, Alain ROUSSET, a rappelé dans son propos introductif que le schéma avait vocation à être prescriptif.

L'autre acteur dont les actions interrogent la portée du travail mené par Bordeaux Métropole est l'Université de Bordeaux. Le mouvement d'autonomisation des universités lancé en France devait permettre de mettre fin à l'image de la Tour d'Ivoire qui leur a longtemps été associée. Cette figure de l'université coupée du monde, où les activités d'enseignement supérieur et surtout de recherche étaient menées en retrait des préoccupations quotidiennes, a été remplacée par celle d'une université ancrée dans un territoire et ouverte sur le monde. Ce processus a créé des acteurs partiellement autonomes qui définissent aujourd'hui leurs propres stratégies de développement. Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce travail, les universités sont également mises en concurrence dans le cadre d'appels à projets nationaux, comme l'Opération Campus ou les Investissements d'Avenir, afin de se voir attribuer des financements. Dans de nombreux cas étudiés, les établissements universitaires se sont associés avec différents acteurs du territoire, tels que les Métropoles, pour construire des réponses aux appels à projets qui répondent à un ancrage territorial souhaité par l'Etat. Dans le cas bordelais, les succès rapides aux appels à projets Opération Campus et IdEx (parmi les premiers projets sélectionnés dans les deux cas) ont été le résultat d'un travail interne au PRES Université de Bordeaux. Au moment de la disparition du PRES et de la création de l'Université de Bordeaux par la fusion de trois établissements, c'est cette dernière qui en a récupéré le

[406] En avril 2017, ni Franck RAYNAL ni la MESRI n'ont été contactés par le prestataire de service de la Région sur le sujet du SRESRI.

portage administratif. Cette responsabilité, associée au poids de l'Université en termes d'effectifs étudiants, lui confèrent une importance majeure dans le paysage des établissements d'enseignement supérieur et de recherche de l'agglomération et de la région.

Bordeaux Métropole a prêté une attention toute particulière à l'Université de Bordeaux dans sa démarche de réflexion stratégique. De solides liens ont été créés avec la direction « partenariats et innovation » et le vice-président en charge des partenariats, une version intermédiaire de la stratégie a été présentée à plusieurs vice-présidents et directeurs de services, et il leur a même été donné la possibilité de modifier certains passages du document final (sans incidence sur les orientations prioritaires). La période 2015-2016 a été celle de la création d'un climat de travail, d'échanges et de confiance entre la Métropole et l'Université. Toutefois, plusieurs événements récents remettent en question ce constat, ou en tout cas l'idée d'une réciprocité acquise. En avril 2016, alors que s'achevait la consultation menée par la Métropole, l'Université de Bordeaux a rendu public un document présentant les premiers éléments d'un plan stratégique pour l'établissement à l'horizon 2025, intitulé U25[407]. Le propos introductif présente U25 comme la traduction d' « une certaine idée de l'université du XXIe siècle, construite sur une nouvelle approche de l'enseignement supérieur et de la recherche mieux à même d'accompagner non seulement ses étudiants, mais aussi ses partenaires, son territoire et la société à se projeter dans l'avenir ». Certaines priorités identifiées rejoignent celles de la Métropole et, de manière générale, une telle ambition est particulièrement intéressante pour les acteurs du territoire. Cependant, ce document n'a fait l'objet d'aucun échange lors des réunions de travail entre Métropole et Université. Si cette dernière est libre de solliciter ou non l'avis de la Métropole sur ses projets de développement, ce comportement s'inscrit toutefois en décalage avec la dynamique d'échanges et de travail partenarial alors portée par la Métropole.

[407] Document disponible en ligne [URL http://www.u-bordeaux.fr/Universite/Grands-projets/U25]

Ce document U25 intègre une dimension patrimoniale qui s'appuie notamment sur le principe d'une dévolution de son patrimoine à l'Université de Bordeaux. Plus qu'un simple « levier pour atteindre des objectifs de développement visés par le plan stratégique », la dévolution du patrimoine est un changement lourd qui implique d'éventuelles répercussions sur les collectivités territoriales et la Métropole.

Au printemps 2016, les services de Bordeaux Métropole ont ainsi appris que l'Université de Bordeaux avait postulé pour faire partie des universités retenues par le ministère dans une seconde phase de dévolution du patrimoine immobilier qui prendrait effet dès 2017. Cette nouvelle a provoqué à la fois de l'étonnement et de l'inquiétude au sein de Bordeaux Métropole : étonnement face à une nouvelle illustration du fait qu'elle est tenue à l'écart de choix stratégiques de l'Université de Bordeaux, ayant potentiellement un impact sur la présence physique de l'Université au sein de l'agglomération ; inquiétude quant aux conséquences, notamment financières, qu'un tel changement pourrait avoir sur la Métropole. Les inspections générales missionnées par le Ministère pour étudier le dossier de candidature bordelais ont auditionné Franck RAYNAL et Gérard BLANCHARD en mai 2016 afin de connaître leur position sur ce projet, en particulier sur une éventuelle participation des collectivités afin d'équilibrer le financement de cette dévolution. Les deux vice-présidents ont rappelé que cela sortait du champ de compétences de leurs collectivités respectives et qu'une participation n'était donc pas prévue. Compte tenu du peu d'échanges sur ce sujet avec l'Université, la Métropole se retrouvait dans une position où son avis en termes de stratégie de site n'était pas recherché contrairement à sa participation financière au fonctionnement de la dévolution.

Suite à cette rencontre, un courrier a été adressé le 5 septembre 2016 par Bordeaux Métropole à la Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, pour poser le principe d'un avis favorable à la dévolution mais également présenter un certain nombre d'éléments de vigilance quant aux conséquences qu'elle pourrait avoir pour la Métropole. Le premier concerne la question des réseaux et voiries privées du domaine universitaire. Ce

patrimoine vieillissant devra faire l'objet d'investissements importants, à ce jour non programmés. Compte tenu du coût de ces travaux, Bordeaux Métropole appelle de ses vœux que des moyens de remise en état soient prévus lors de la dévolution pour ne pas être confrontée à un transfert de charges indirect. Un transfert direct à la Métropole pourrait être envisagé, mais uniquement après évaluation des coûts de remise en état et d'entretien et dans le cadre d'un transfert par l'Etat ou l'Université des moyens humains et financiers afférents.

Le second point de vigilance concerne la valorisation patrimoniale et le foncier universitaire. L'importance du foncier universitaire sur le territoire de la Métropole en fait un enjeu majeur de développement urbain. Les collectivités, en tant que principal co-financeur de l'Université aux côtés de l'État, entendent participer pleinement à l'élaboration de la politique patrimoniale de l'établissement ainsi qu'à ses objectifs de valorisation. Or, certains sites de valorisation évoqués par l'Université font partie du périmètre de l'Opération Campus et sont destinés à des aménagements d'espaces publics ou des opérations de logements mixtes, à l'étude. Une valorisation de patrimoine faisant partie du périmètre de l'Opération Campus impliquerait alors pour Bordeaux Métropole une remise en cause de décisions prises dans ce cadre.

Par ailleurs, l'Université de Bordeaux a pu manifester sa volonté de voir le plan local d'urbanisme (PLU) modifié pour faciliter la valorisation de son patrimoine immobilier. Sur ce point, il a été rappelé dans le courrier que le PLU était une compétence des communes et de la Métropole pour gérer le développement urbain du territoire de l'agglomération et que cet outil pourrait tout aussi bien évoluer pour faciliter l'exploitation de constructibilité sur le campus, tout comme pour maintenir des parcelles à destination de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment pour préserver sa présence et son développement en ville.

Sur cette question de la dévolution, la Métropole a affirmé trois principes : pas de transfert de charge pour les collectivités, nécessité d'associer les collectivités à ce processus et importance d'une dotation initiale et de moyens de fonctionnement nécessaires à une dévolution du patrimoine dans de bonnes

conditions. Par ailleurs, elle a pris position pour une stratégie immobilière de l'Université co-élaborée avec l'État et les collectivités et non construite unilatéralement.

Ces exemples nous amènent à la conclusion que la volonté d'autonomie de l'Université de Bordeaux ne se traduit pas concrètement par un ancrage plus fort au territoire et des relations plus solides avec les acteurs publics locaux auxquels elle n'offre pas la possibilité de s'approprier et de porter ses ambitions stratégiques. La volonté de se détacher d'une tutelle ministérielle semble se traduire par une réticence à engager des échanges sur un plan local, peut-être dans la crainte de perdre cette autonomie dans une nouvelle dépendance aux collectivités.

Compte tenu de ces éléments, nous pourrions donc craindre que cet intérêt de la Métropole pour les questions d'enseignement supérieur et de recherche soit arrivé trop tard pour pérenniser la dynamique lancée avec l'élaboration de sa stratégie, la Région ayant fonctionné très longtemps comme unique collectivité partenaire des établissements et l'Université de Bordeaux aspirant à plus d'autonomie. Mais cela ne devrait pas être le cas dès lors que la Métropole renforce son portage politique et s'appuie sur les autres acteurs et établissements du territoire métropolitain pour assurer sa présence et son intervention.

L'intervention des métropoles dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche permet aujourd'hui de confirmer une évolution vers une conception horizontale de l'action publique sur ces questions, co-construite entre acteurs d'un système complexe. L'implication des métropoles ne se résume pas à la création d'un nouvel échelon territorial. Elles ont, comme dans le cas bordelais, posé les bases d'une gouvernance locale en organisant les échanges entre acteurs et leur participation à l'élaboration de leur stratégie d'intervention.

Sur ce point, il est à noter que, si les représentants de l'Etat en région ont été associés aux démarches d'élaboration de stratégies métropolitaines, ce n'est pas sur eux que se concentre le travail de la métropole. En effet, il s'agit avant tout d'organiser la coopération entre acteurs « non compétents » en raison de l'ambiguïté créée par l'Etat, qui affiche la volonté d'associer les différents niveaux de collectivités à l'action publique sans véritablement trancher sur une hiérarchisation ou l'articulation entre schémas régionaux et locaux. La gouvernance qui se dessine n'est donc conçue que dans la limite de ce que le champ de compétences de chaque acteur leur permet et ne peut exister qu'avec la participation volontaire de ces acteurs dans leur ensemble.

Conclusion

Selon une étude du cabinet Elabe, publiée le 9 mars 2017, seuls 20% des Français souhaitent que l'enseignement supérieur soit une des priorités du prochain Président de la République, 72 % estimant qu'il s'agit d'un sujet important mais non prioritaire[408]. Ces résultats et l'absence des questions d'enseignement supérieur et de recherche dans le débat public tranchent avec l'importance qui leur est aujourd'hui accordée par les élus nationaux et locaux, et par l'ensemble des cadres dirigeants et des milieux intellectuels. L'enseignement supérieur et la recherche sont aujourd'hui considérés comme des moteurs de développement et de croissance économique dans une société et une économie de la connaissance. Cette idée est aujourd'hui largement diffusée et fait consensus auprès des élus, nationaux et locaux. Elle parcourt les échelles territoriales de gouvernement et donne lieu à une convergence cognitive autour de l'idée que soutenir les activités d'enseignement supérieur et de recherche permet de rendre le territoire attractif et compétitif.

Les pouvoirs locaux se sont saisis de cet enjeu et ont développé des politiques de soutien aux établissements, aux publics et aux activités d'enseignement supérieur et de recherche, indépendamment ou en partenariat avec l'Etat qui est compétent dans ce domaine. Les interventions locales sont plus ou moins récentes selon l'échelle étudiée. Les communes sont des partenaires historiques des universités pour lesquelles elles ont adapté leurs politiques de proximité. Les Régions, créées dans les années 1980, sont plus récentes mais sont rapidement devenues les premiers partenaires financiers des établissements d'enseignement supérieur et de recherche aux côtés de l'Etat.

A ces trois échelons d'intervention s'est ajouté un quatrième niveau, l'institution métropolitaine. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a en effet donné la possibilité aux métropoles, qu'elle instituait, de proposer des programmes de soutien et d'aides aux

établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche. Certaines intercommunalités n'avaient pas attendu ce passage au statut de métropole et cette nouvelle compétence pour se saisir de ces questions et développer une politique dans ce domaine. Pour celles-ci, la loi MAPTAM est venue légitimer une action engagée depuis plusieurs années ; pour d'autres, elle a permis de créer une opportunité pour confirmer ou renforcer une évolution déjà en marche[409].

En 2014, la Communauté urbaine de Bordeaux appartenait au second groupe. Des tentatives de rapprochement avec les établissements avaient abouti à une participation à certains programmes immobiliers ou d'aménagement, parfois accompagnée de budgets conséquents. L'enseignement supérieur et la recherche étaient aussi considérés comme des leviers de développement territorial dans un projet politique plus large pour l'agglomération. Cependant, aucun travail n'avait été engagé pour développer une véritable politique dans ce domaine, d'autant que les maires des communes membres n'étaient pas favorables à une intervention de la Communauté urbaine plus importante. Les agglomérations qui avaient développé leur intervention avant la loi MAPTAM l'avaient fait avec le soutien des communes, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Pour beaucoup, des partenariats avaient été initiés, sous la forme de contractualisations ou bien d'un travail commun dans le cadre de réponses à des appels à projets nationaux. Dans le cas bordelais, cette implication est restée limitée, d'autant que la Région Aquitaine a fortement investi ce secteur d'intervention depuis la fin des années 1990, faisant d'elle le partenaire privilégié des établissements et des laboratoires.

La loi MAPTAM s'est alors présentée, pour la métropole bordelaise comme pour d'autres métropoles, comme une opportunité pour imaginer une intervention nouvelle et l'inscrire dans le paysage des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Bordeaux Métropole s'est ainsi lancée dans une démarche d'élaboration d'une stratégie métropolitaine en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la

---

[408] L'étude a été réalisée par internet du 28 février au 1er mars 2017, auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française âgées de 18 ans et plus. Elle est consultable en ligne [URL http://elabe.fr/francais-lenseignement-superieur/]

[409] Universités & Territoires, n°105 et 107, juin et octobre 2015.

recherche qui a abouti en 2016. Accompagnée d'un Comité consultatif réunissant l'ensemble des acteurs du territoire concernés par ces questions, elle a défini son cadre d'intervention à l'horizon 2020.

L'étude de la mise en œuvre de cette stratégie devrait permettre d'évaluer le degré de changement et de nouveauté dans l'intervention de Bordeaux Métropole. Mais pour l'heure, le processus de définition et de positionnement stratégique révèle l'existence d'un phénomène de dépendance au sentier. En effet, la stratégie s'inscrit dans la continuité des interventions lancées avant la loi MAPTAM et valorise les investissements initiaux de la Métropole. Si de nouvelles propositions figurent dans ce document, la Métropole doit maintenant obtenir les budgets nécessaires à leur concrétisation dans un contexte de réduction des dépenses publiques. Cette stratégie a cependant permis à Bordeaux Métropole de rattraper ce qui était perçu comme un retard vis-à-vis d'autres métropoles plus avancées, comme Nantes ou Rennes.

Au-delà de la mise en œuvre de ces stratégies, leur élaboration et les démarches de consultation qui l'ont accompagnée dans certaines métropoles ont eu un impact sur l'organisation de l'intervention des pouvoirs locaux. Compte tenu de la multiplication des schémas locaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche et de leur cohabitation avec les schémas régionaux d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation, un besoin de coordination est rapidement apparu. L'Etat a confié aux Régions une fonction de chef de file sur ces questions et la mission de coordonner les différentes stratégies territoriales. Dans le cas bordelais, comme dans d'autres, cette coordination régionale a tardé à se mettre en place alors que le besoin de clarification se renforçait. Les démarches de consultation lancées par les métropoles ont créé des forums destinés aux échanges entre acteurs et des scènes permettant d'officialiser, sur un plan politique, une mise en cohérence des stratégies pour que l'intervention de la métropole se fasse selon les besoins des acteurs du territoire et en tenant compte des stratégies de chacun.

Dans les métropoles concernées, ces scènes ont été maintenues après la rédaction de la stratégie pour faire vivre le dialogue entre acteurs. Cette coordination

permet d'éviter les tensions et de s'assurer d'une diffusion des connaissances à l'ensemble des acteurs concernés. Les démarches des métropoles ont posé les bases d'une gouvernance métropolitaine de l'enseignement supérieur et de la recherche avec des lieux et des pratiques de coproduction de l'action publique entre différents acteurs (publics ou non) et échelles territoriales. Le niveau métropolitain profite alors d'une position médiane qui lui permet de tenir compte et de servir d'intermédiaire entre des logiques régionales et les besoins de son territoire.

Le rôle de l'Etat dans ces initiatives métropolitaines a été assez limité, davantage observateur qu'acteur de la gouvernance locale. Cette position distante tient du fait que ses relations avec les territoires, en dehors de celles avec les établissements, sont principalement organisées dans le cadre de contractualisations ou d'appels à projets. En laissant les pouvoirs locaux investir les questions d'enseignement supérieur et de recherche, l'Etat y trouve un moyen de ne pas augmenter ses dépenses. La compétence accordée aux métropoles dans le cadre de la loi MAPTAM avait, selon nous, pour objectif de permettre aux universités d'aller chercher de nouvelles sources de financements auprès d'un acteur jusque là peu accessible. Les métropoles ont dépassé ces attentes en se lançant dans un travail de structuration de leurs interventions.

Cette intervention des métropoles se fait, nous l'avons dit, sans transfert de compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche de la part de l'Etat et toute nouvelle intervention est le fruit d'un choix politique et budgétaire propre à la métropole. Pour autant, cela n'a pas freiné les démarches d'élaboration de stratégies métropolitaines. Ni l'AVUF ni les métropoles n'ont pour l'heure exprimé le souhait d'un transfert. Elles se mobilisent toutefois pour ne plus être considérées comme uniquement un co-financeur mais pour une reconnaissance de leurs interventions en la matière et un accès aux instances de discussions stratégiques dont elles sont encore trop souvent tenues à l'écart.

Cette situation est davantage contestée à l'échelle régionale, où des voix se sont parfois élevées pour réclamer une régionalisation du pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Compte tenu de cette situation, certaines Régions ont

d'ailleurs refusé de se doter de SRESRI. Lors d'un séminaire organisé par l'AVUF et les associations du bloc local sur les schémas d'enseignement supérieur et de recherche le 13 septembre 2016, Valérie DEBORD, vice-présidente de la Région Grand Est déléguée à la démocratie territoriale et à l'enseignement supérieur, a ainsi annoncé que sa Région ne préparerait pas de SRESRI. Elle considère en effet que l'Etat reste maître en région sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche et qu'il ne faut pas que les Régions se substituent à l'Etat sans un transfert de moyens correspondant aux dépenses engagées.

Ces éléments sont révélateurs d'une difficulté à définir le niveau optimal pour le pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Certains travaux s'interrogent sur les effets qu'un changement d'échelle pourrait produire sur l'action publique, à l'instar de l'étude de BUSETTI et DENTE[410] qui rend compte des effets positifs d'un transfert des questions d'enseignement supérieur et de recherche et du pilotage des universités aux Régions en Ecosse et en Catalogne. En attendant de telles transformations en France, la tendance est à une action publique co-construite à appréhender en termes de gouvernance.

Pour conclure, l'implication croissante des pouvoirs locaux en matière d'enseignement supérieur et de recherche pose la question de leur relation avec les établissements, et plus particulièrement avec le monde de la recherche. En effet, le soutien à la recherche prévu dans le cadre de la stratégie de Bordeaux Métropole vient alimenter un débat sur la recherche fondamentale et la recherche appliquée. Les critères de financement de la recherche proposés par la Métropole tendent aujourd'hui à favoriser la recherche appliquée pour obtenir un retour sur investissement, considérant que la recherche fondamentale est du ressort de l'Etat. Les résultats des travaux financés doivent pouvoir être mobilisés directement pour servir l'action publique. Cette idée d'une recherche « utile » dans le cadre d'une commande suscite des débats et est doublement problématique pour les chercheurs : elle les mobilise sur des travaux qu'ils ne pourront pas toujours valoriser dans leur carrière académique et elle tient à l'écart

[410] BUSETTI Simone, DENTE Bruno, « The Advantages of Proximity : Comparing Higher Education Policy in Scotland and Catalonia », Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, publié en ligne le 11 septembre 2015

des chercheurs en recherche de financements mais dont l'objet d'étude ne permet pas de produire des résultats mobilisables. Ces logiques poussent alors certains chercheurs à déplorer une évolution vers des sociétés où seules comptent les recherches et savoirs orientés vers l'application[411].

[411] DE MONTLIBERT Christian, « La réforme universitaire : une affaire de mots », in SCHULTHEIS Franz, ROCA i ESCODA Marta, COUSIN Paul-Frantz (dir), Le cauchemar de Humbolt, Raisons d'agir Editions, Paris, 2008, p. 27-46.

Bibliographie

Ouvrages

BARAIZE François, NÉGRIER Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2001.

BOURDIEU Pierre, PASSERON Jean-Claude, Les héritiers. Les étudiants et leurs études, Les Éditions de Minuit, Paris, 1964.

BOURDIN Alain, Du bon usage de la ville, Descartes & Cie, Paris, 2009.

BRENNER Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood, Oxford University Press, Oxford, 2004.

BRUNO Isabelle, DIDIER Emmanuel, Benchmarking. *L'Etat* sous pression statistique, Paris, Zones, 2013.

CADILHON François, LACHAISE Bernard, LEBIGRE Jean-Michel, Histoire *d'une université bo*rdelaise : Michel de Montaigne, faculté des arts, faculté des lettres, 1441-1999, Presses universitaires de Bordeaux, Talence, 1999.

CHEVALIER Thierry, MUSSELIN Christine (dir), *Réformes d'hier et réformes d'aujourd'hui. L'enseignement supérieur recomposé*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2014.

CROZIER Michel, Le Phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel, Editions du Seuil, Paris, 1971.

DONZELOT Jacques, ESTEBE Philippe, *L'Etat animateur* : essai sur la politique de la ville, Editions Esprit, Paris, 1994.

FELOUZIS Georges, La condition étudiante. Sociologie des étudiants et de *l'Université*, Presses universitaires de France, Paris, 2001.

GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions*, L'Harmattan, Paris, 1997.

HALL Peter, Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France, Polity Press, Cambridge (Mass.), 1986.

HASSENTEUFEL Patrick, Sociologie politique *: l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, Multi-level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield, 2001.

KINGDON John W., Agendas, Alternatives and Public Policies, Little, Brown and Co, Boston, 1984.

LE GALES Patrick, Le retour des villes européennes, Presses de Sciences Po, Paris, 2011

LEFEVRE Christian, Gouverner les métropoles, LGDJ, Paris, 2009

LEVY Rachel, SOLDANO Catherine, CUNTIGH Philippe (dir), *L'université et ses* territoires, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2015.

MABILEAU Albert, Le système local en France, Montchrestien, Paris, 1994

MASCRET Anne, Enseignement supérieur et recherche en France. Une ambition *d'excellence*, L documentation française, Paris, 2015.

MULLER Pierre, SUREL Yves, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, Paris 1998.

MUSSELIN Christine, La longue marche des universités françaises, Presses universitaires de France, Paris, 2001

NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005

PASQUIER Romain, SIMOULIN Vincent, WEISBEIN Julien (dir), La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories, LGDJ, Paris, 2013.

PINSON Gilles, Gouverner la ville par projet, Presse de Sciences Po, Paris, 2009

SABATIER Paul, JENKINS-SMITH Hank, Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach, Westview Press, Boulder (Colo.), 1993.

VASCONCELLOS Maria, *L'enseignement supérieur en France*, La Découverte, Paris, 2006

Ouvrages de méthode

PINCON Michel, PINCON-CHARLOT Monique, Voyage en grande bourgeoisie, Presses universitaires de France, Paris, 2002.

COENEN-HUTHER Jacques, Observation participante et théorie sociologique, L'Harmattan, Paris, 1995.

Chapitres d'ouvrages

AUST Jérôme, « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), *Action publique et changements d'échelle* : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 283-294.

AUST Jérôme, « Seuil critique, spécialisation, équilibre territorial. Le plan et la structuration de la carte scientifique française (1964-65) », in Les annales de la recherche urbaine, Territoires et universités, n°109, mars 2015, p. 6-17.

AUST Jérôme, GARDON Sébastien, « Rhône-Alpes, laboratoire de l'intervention régionale dans l'enseignement supérieur (1987-2010) », in MESPOULET Martine (dir), Université et Territoires, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, p. 33-45

BARON Myriam, BARRERA Caroline, BIRCK Françoise, « Universités et territoires, du passé faisons table rase ? », in Les annales de la recherche urbaine, Territoires et universités, n°109, mars 2015, p. 19-27

BARON Myriam, PERRET Cathy, « Comportements migratoires des étudiants et des jeunes diplômés. Ce que révèle le niveau régional », Géographie, économie, société, 2008/2 (Vol. 10), p. 223-242

CRESPY Cécile, « Quand la politique de recherche change d'échelle », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), *Action publique et changements d'échelle* : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 271-282.

DANG VU Hélène, « Pourquoi les universités transforment-elles les villes ? », Les annales de la recherche urbaine, Les annales de la recherche urbaine, Territoires et universités, n°109, mars 2015, p. 28-43.

DE MONTLIBERT Christian, « La réforme universitaire : une affaire de mots », in SCHULTHEIS Franz, ROCA i ESCODA Marta, COUSIN Paul-Frantz (dir), Le cauchemar de Humbolt, Raisons d'agir Editions, Paris, 2008, p. 27-46.

DUBET François, « Les étudiants », in DUBET François et al., Universités et villes, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 143-209.

DUBUC Alain, « L'université et la cité », in Rencontres Champlain-Montaigne, Villes, régions et universités : les acteurs et leurs pratiques, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2002, p. 228-230.

DURAN Patrice, « Territorialisation », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de sciences po, Paris, 2011, p. 475-482.

FILATRE Daniel, « Développement des universités et aménagement des territoires universitaires », in DUBET et al., Universités et Villes, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 13-82.

FILATRE Daniel, GROSSETTI Michel, « La construction de la carte scientifique française et l'émergence de nouveaux sites », in GROSSETTI Michel, LOSEGO Philippe (dir), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche.* France, Espagne et Portugal, L'Harmattan, Paris, 2003

GROSSETTI Michel, LOSEGO Philippe, MILARD Béatrice, « La territorialisation comme contrepoint à l'internationalisation des activités scientifiques », in LERESCHE, LAREDO, WEBER (dir.), Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2009

JOUVE Bernard, « Le political rescaling pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe », in FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe, MULLER Pierre, NAHRATH Stéphane (dir), *Action publique et changements d'échelles* : les nouvelles focales du politique, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 45-56

KARADY Victor, « Les universités de la IIIe République », in VERGER Jacques (dir), Histoire des universités françaises, Toulouse, Privat, 1984

KEATING Michael, « Capacité politique », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 52-57

LE GALES Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir), Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 299-308

LE LIDEC Patrick, « Décentralisation », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 127-133

MARCOU Gérard, « Clause générale de compétence », in PASQUIER, GUIGNER, COLE (dir), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 57-62

MARIEU Jean, « A la recherche de nouveaux modèles de rapport territorial entre ville et université », in Rencontres Champlain-Montaigne, Villes, régions et universités : les acteurs et leurs pratiques, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2002.

MUSSELIN Christine, « Les politiques d'enseignement supérieur », in BORRAZ Olivier, GUIRAUDON Virginie (dir), Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne, Presses de Sciences Po, Paris, 2008.

SAUVAGE André, « Villes inquiètes en quête d'université », in DUBET et al., Universités et Villes, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 211-294.

SOLDANO Catherine, « Qualifier pour ne pas être disqualifiées. La construction des schémas locaux d'enseignement supérieur dans les villes moyennes », in MESPOULET Martine (dir), Université et Territoires, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2012, p. 75-87.

Articles de revue

AGHION Philippe, ASKENAZY Philippe, BOURLES Renaud, CETTE Gilbert, DROMEL Nicolas, « Distance à la frontière technologique, rigidités de marché, éducation et croissance », Economie et statistique, août 2009, n°419-420

AUST Jérôme, « Quand l'université s'ancre au territoire : collaborations académiques et territoriales à Lyon, 1958-2009 », Le Mouvement Social, avril 2010, n° 233

AUST Jérôme, CRET Benoît, « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », Revue française de sociologie, 2012/1, Vol. 53, p. 3-33

BRUNO Isabelle, « La stratégie de Lisbonne : une révolution silencieuse », Savoir/agir, 2008/9, n°5, p. 143-152

DANG VU Hélène, « Les grandes universités face aux enjeux de la production urbaine », Espaces et sociétés, 2014/4 n° 159, p. 17-35

EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », Esprit, No. 319 (11) (Novembre 2005), p. 96-111

EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », Esprit, 2008/2 (Février), p. 136-149

GENESTIER Philippe, « L'université et la cité », Espaces et sociétés, 1996/1 n°80, p. 21-46

GJERDING Allan N. et al, « L'université entrepreneuriale : vingt pratiques distinctives », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2006/3 n°18, p. 95-124

HERAUD Jean-Alain, « La gouvernance multi-niveaux de la recherche en Europe et le cas des régions françaises », Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe, 2007, vol. 17, issue 1.

KING Desmond, LE GALES Patrick, « Sociologie de l'État en recomposition », Revue française de sociologie, n° 3, 2011, p. 453-480

LE GALES Patrick, « Le desserrement du verrou de l'État? », Revue Internationale de Politique Comparée, vol. 6, n° 3, 1999

LINDBLOM Charles, « The Science of Muddling throught », Public Administration Review, 19 (2), printemps 1959, p. 79-88.

MILLER Peter, ROSE Nikolas, « Governing economic life », Economy and Society, no 1, 1990, p. 1-31.

PALIER Bruno, BONOLI Giuliano, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », Revue française de science politique, vol. 49, n°3, 1999, p.399-420.

PETERS Guy, PIERRE Jon, « Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance », Policy & Politics, 29, 2, 2001, p.131-135.

PIERSON Paul, « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », World Politics, n°45, juillet 1993, p. 595-628.

PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », American Political Science Review, vol. 94, n°2, Juin 2000, p.251-267.

PINSON Gilles, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'Etat », L'Année sociologique, 2015/2, vol.65, p.483-516.

RAVINET Pauline, « Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998 », Education et sociétés, 2009/2, n°24, p. 29-44.

THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, n°4, 1996. pp. 580-623

TOUZARD Hubert, « Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique », Négociations, 2006/1 (no 5), p. 67-74

Articles en ligne

AUST Jérôme, CRESPY Cécile, EPSTEIN Renaud, REIGNER Hélène, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », Sciences de la société [En ligne], 90 | 2013, mis en ligne le 04 avril 2014.
URL https://sds.revues.org/488

BEAL Vincent, ROUSSEAU Max, « Néolibéraliser la ville fordiste », Métropoles, 4 / 2008, mis en ligne le 18 décembre 2008.
URL https://metropoles.revues.org/3502

MORANGE Marianne, FOL Sylvie, « Ville, néolibéralisation et justice », JSSJ, [En ligne], juin 2014, n°6.
URL http://www.jssj.org/article/neoliberalisation-ville-et-justice-spatiale/

Communications

JOUVE Bernard, « Réétalonnage politique et régime urbain : le cas de Montréal », communication lors du 8ème Congrès de l'Association Française de Science

Politique, Lyon, 14-16 septembre 2005. Table ronde n°6 sur « Villes, Régions, Etats, Europe : l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle ».

Littérature grise

- Rapports

AdCF, en partenariat avec l'Institut Supérieur des Métiers, « L'action économique des communautés. Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement économique local. », juin 2010.

AGHION Philippe, CETTE Gilbert, COHEN Élie, PISANI-FERRY Jean, rapport Les leviers de la croissance française pour le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française. Paris, 2007

AGHION Philippe, COHEN Elie, rapport Education et croissance pour le Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française. Paris, 2004

AMABLE Bruno, ASKENAZY Philippe, « Introduction à l'économie de la connaissance », contribution au rapport UNESCO Construire des sociétés du savoir, 2005.

CHATELAIN-PONROY Stéphanie, MIGNOT-GERARD Stéphanie, MUSSELIN Christine, SPONEM Samuel, Rapport sur La gouvernance des universités françaises. Pouvoir, évaluation et identité, CSO, juillet 2012.

Conseil Economique et Social, Rapport « Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence », 2008.

Conseil économique, social et environnemental régional d'Aquitaine, Rapport « Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement de l'Aquitaine », séance plénière du 20 octobre 2010.

Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche, Rapport « Mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur », septembre 2007.

Sénat, Rapport d'information n°239 (1996), Groupe de travail sur la décentralisation,.

Sénat, Rapport d'information n°213 (2002-2003), « Voyage au bout de l'immobilier universitaire »

Sénat, Rapport d'information n°36 (2005-2006), « Les subventions d'équipement à la recherche universitaire », ADNOT Philippe, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 octobre 2005.

- Textes de loi

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Loi n°2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche

Loi n°2007-1199 du 10 aout 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

- Délibérations

Délibération n°2009/0505 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 10 juillet 2009.

Délibération n°2010/0390 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 25 juin 2010.

Délibération n°2010/0709 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 22 octobre 2010.

Délibération n°2011/0507 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 8 juillet 2011.

Délibération n°2011/0511 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 8 juillet 2011.

Délibération n°2013/0902 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 20 décembre 2013.

Délibération n°2013/0905 du Conseil de Communauté urbaine de Bordeaux, séance du 20 décembre 2013.

Délibération n°2016/0425 du Conseil de Bordeaux Métropole, séance du 8 juillet 2016.

Délibération n°2011/502 du Conseil municipal de Bordeaux, séance du 26 septembre 2011.

Délibération n°2015/618 du Conseil municipal de Bordeaux, séance du 14 décembre 2015.

Documents stratégiques et contractuels

Communauté urbaine de Bordeaux, « 5 sens pour un Bordeaux métropolitain », octobre 2012

Bordeaux Métropole, Projet de mandature 2014-2020 « Bordeaux Métropole : une haute qualité de vie dans une métropole européenne », décembre 2015

Bordeaux Métropole, Stratégie en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, juillet 2016

Schéma de développement universitaire du Grand Lyon, 2010

Schéma de développement universitaire métropolitain de Rennes Métropole, mars 2014

Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de Nantes Métropole, juin 2014

Sources Internet

Universités & Territoires
URL http://www.universites-territoires.fr/

Dossier sur l'Acte III de la décentralisation de la Gazette des communes.
URL http://www.lagazettedescommunes.com/175915

DUBET François, « Il faut rapprocher la décision des acteurs de terrain », article en ligne sur Acteurs publics, n°84, mai 2012, p. 39-40.
URL https://issuu.com/acteurs-publics/docs/acteurs-publics-84

DUCASSOU Dominique, entretien par CALLENGE Bernard, « Collectivités locales et universités », Bulletin des bibliothèques de France, t. 46, n°3, 2001.
URL http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2001-03-0027-003

FOIN Michèle, « Universités : le bloc local refuse la tutelle des Régions », article en ligne sur La Gazette des Communes, 10 avril 2014.
URL http://www.lagazettedescommunes.com/348267/universites-le-bloc-local-refuse-la-tutelle-des-regions/]

GAMBERT Philippe, « Pas de grande métropole sans grande université », Ouest France, publié le 19 juin 2014.
URL http://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/nantes-44000/pas-de-grande-metropole-sans-grande-universite-2638224

GUIMONT Fabienne, Enquête « Comment les régions investissent dans l'enseignement supérieur et la recherche », article en ligne sur EducPros.fr, publié le 17 octobre 2012.

URL http://www.letudiant.fr/educpros/enquetes/comment-les-regions-investissent-dans-lenseignement-superieur-et-la-recherche.html

IFRIS, « Aires métropolitaines : les rôles de l'enseignement supérieur et de la recherche en faveur de l'innovation ».
URL http://ifris.org/wp-content/blogs.dir/1/files/2015/11/Aires-m%C3%A9tropolitaines-r%C3%B4les-de-l_enseignement-sup%C3%A9rieur_2015.pdf

STROMBONI Camille, Entretien avec Laurent BEAUVAIS, « Les Régions veulent être des partenaires de l'enseignement supérieur, pas des sous-traitants », article en ligne sur EducPros.fr, publié le 11 février 2013.
URL http://www.letudiant.fr/educpros/entretiens/laurent-beauvais-regions-de-france-sur-l-enseignement-superieur-et-la-recherche-nous-voulons-etre-des-partenaires-plus-des-sous-traitants.html

TAQUET Morgane, « Enseignement supérieur : les métropoles veulent peser face aux régions », article en ligne sur EducPros.fr, publié le 9 avril 2015.
URL http://www.letudiant.fr/educpros/actualite/enseignement-superieur-les-metropoles-veulent-peser-face-aux-regions.html

Communiqué de presse « Les villes et agglomérations ensemble pour l'avenir de l'université française », 15 janvier 2015.
URL http://www.villesdefrance.fr/upload/document/doc_201501150132190.pdf]

« Enseignement supérieur et recherche : villes et agglomérations inquiètes pour l'avenir », article en ligne sur Ondes Urbaines (édité par l'association Villes de France), n°29, 18 février 2015.
URL www.villesdefrance.fr/popuponde.php?id=2576]

REY Olivier, « L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs », Les dossiers de la veille, Cellule de veille scientifique et technologique, février 2005
URL https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00115891/document

Sites internet

http://www.vie-publique.fr/

https://europa.eu

http://www.gouvernement.fr

http://www.bordeaux-metropole.fr

Table des annexes

ANNEXE 1 261

ANNEXE 2 285

ANNEXE 3 287

ANNEXE 4 299

ANNEXE 5 328

ANNEXE 6 331

Annexe 1

Universités & Territoires
Extraits des numéros 105 et 107

Dossier

Éditorial

Horizon **métropoles**

Par Jean-Paul Bret *
Président de la commission Métropoles de l'AVUF

Depuis une dizaine d'années, le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche a connu des évolutions majeures, pour beaucoup impulsées par de nombreux appels à projets nationaux : labellisation des pôles de compétitivité, création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, lancement de l'Opération Campus...

Chacun de ces dispositifs a contribué à une mise en tension et une concurrence forte s'est opérée entre universités mais aussi entre territoires. Les plus compétitifs sont justement ceux qui ont réussi à développer une université visible et attractive au niveau international, fortement connectée au milieu économique et intégrée à la ville.

Le Programme des Investissements d'Avenir a renforcé cette dynamique en allouant des moyens considérables à quelques sites universitaires, leur permettant de franchir un cap et d'accéder au classement de tête des meilleures universités européennes.

Pour répondre à ces défis, chacun a dû s'adapter et faire évoluer ses pratiques. Les établissements de recherche et d'enseignement supérieur en développant une stratégie internationale plus affirmée, en s'entourant de nouvelles compétences - notamment dans le domaine de l'immobilier – en créant des nouveaux modes de gouvernance. Les métropoles, en créant une véritable politique publique de l'université dans toutes ses dimensions, afin d'accueillir l'innovation et les projets d'excellence, afin de favoriser les synergies entre la recherche et le monde économique, afin de construire une métropole des savoirs, ouverte et accueillante. Les Schémas de Développement Universitaire, démarche initiée par le Grand Lyon et reprise depuis par de nombreux territoires, y ont fortement contribué. En plus d'un ensemble de priorités, d'orientations partagées et de leviers d'actions identifiés, les SDU ont symboliquement acté une communauté de destin entre universités et territoires.

Aujourd'hui, aucun territoire ne peut faire l'économie d'une recherche de pointe et d'un capital humain de très haut niveau pour tenir sa place dans la compétition des villes européennes. D'ailleurs plus aucunes ne s'interrogent sur l'opportunité d'un soutien à son université. Les débats actuels se portent sur la meilleure façon de travailler ensemble : comment Métropole et Universités peuvent-elles construire une gouvernance plus efficace et intégrée ? Comment les Métropoles peuvent-elles mettre leur ingénierie au service du développement de l'université ? Comment articuler efficacement l'action des Métropoles avec celles d'autres collectivités comme les Régions ?

Un peu partout, des réponses s'inventent, la plupart du temps spécifiques à chaque agglomération. Des voies nouvelles sont encore à explorer. Un dialogue plus approfondi entre les métropoles universitaires est assurément l'une d'entre elles. ■

* Jean-Paul Bret est 3ème vice-président de la Métropole de Lyon chargé des universités - Maire de la ville de Villeurbanne. Il préside la commission Métropoles de l'AVUF.

Un grand **merci !**

Merci à Sophie Lafon qui a coordonné ce dossier avec l'équipe d'Universités & Territoires.

Sophie Lafon est doctorante à Sciences- Po Bordeaux et au sein de Bordeaux Métropole dans le cadre d'une CIFRE. Ses recherches, réalisées sous la direction de Vincent Hoffmann-Martinot (directeur de Sciences Po Bordeaux), portent sur la construction d'une stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche par Bordeaux Métropole et l'impact de cette montée en compétence sur la gouvernance territoriale de ce secteur d'action publique.

Bordeaux **Métropole**

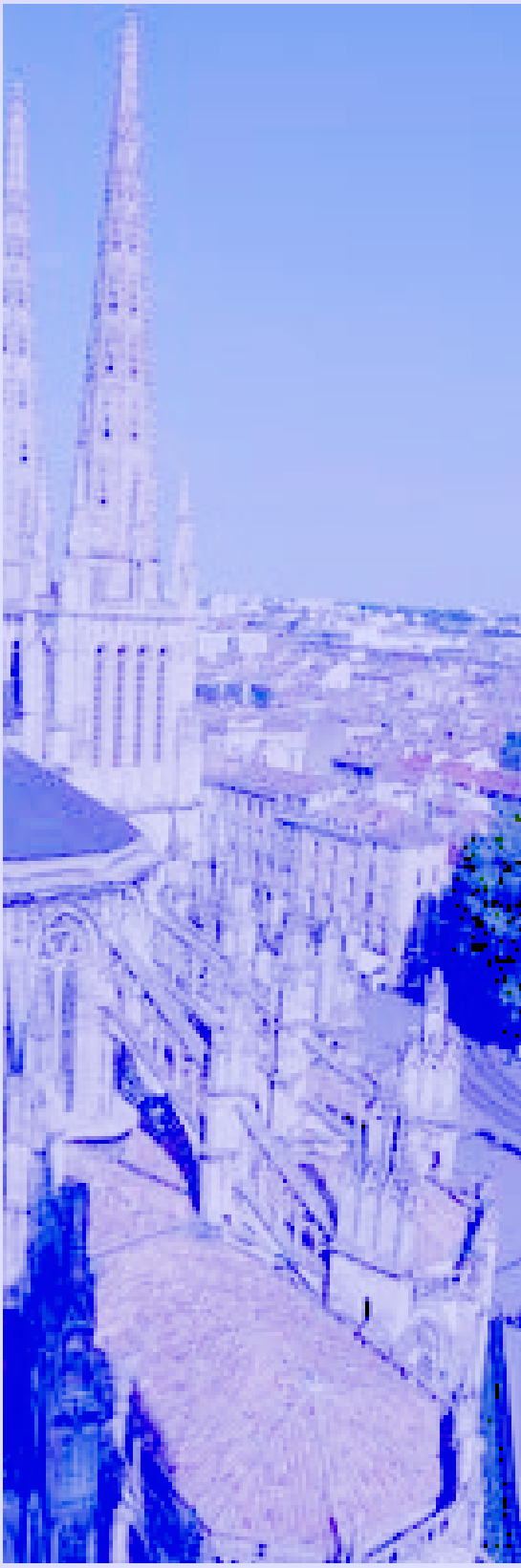
Franck Raynal, 9ème vice-président de Bordeaux Métropole en charge de AggloCampus, Enseignement supérieur, Recherche et innovation - Maire de la ville de Pessac.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Franck Raynal : En 2010, et cela a été confirmé en 2014, la métropole bordelaise a décidé de soutenir à hauteur de 51M€ l'Opération Campus de Bordeaux qui vise à rénover et redynamiser les sites universitaires de l'agglomération. Cet investissement est complété par une contribution de la métropole au titre du CPER 2015-2020 pour accompagner des projets qui ne figurent pas dans les priorités de l'Opération. Pour autant, notre intervention ne se limite pas à un soutien financier et nous assistons, depuis 2014, à l'émergence d'une prise de responsabilité de la métropole en nous impliquant autant dans la vie communautaire que dans les équipements publics. Nous souhaitons également travailler sur les conditions de vie étudiante, l'une des portes d'entrée de notre intervention au titre de l'Opération Campus. Par ailleurs, la métropole, qui est à la confluence des relations avec les entreprises et du soutien à l'esprit d'entreprendre, doit faire le lien avec le tissu économique, soutenir la vie étudiante et la création d'entreprises en facilitant la rencontre des acteurs.
La loi MAPTAM est venue parachever une évolution déjà en marche. L'ensemble des acteurs a pris conscience de l'importance que revêt cette compétence. Nous ne sommes plus seulement appelés pour aider au financement, nous devenons un partenaire universitaire à part entière. Là réside la nouveauté apportée par la loi dans l'esprit des acteurs universitaires, des autres bailleurs de fonds et des services métropolitains. Cela se traduit notamment par la création d'une mission étoffée dédiée à l'enseignement supérieur et à la recherche qui mobilisera une technicité particulière pour mener un travail de coordination et de diffusion de cette compétence comme l'une des priorités de la Métropole.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Franck Raynal : La compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche est métropolitaine. Toutefois, il n'existe pas de frontière étanche entre ce qui est du ressort de la métropole ou des villes. En tant que maire de Pessac, commune de la métropole qui accueille 60% du principal campus universitaire, je vois qu'il existe une intervention de



proximité sur ces questions. Sur le logement, par exemple, si les fonds mobilisés et les outils déployés sont métropolitains, la décision reste du ressort des villes qui maitrisent la politique globale d'implantation et de répartition sur leur territoire. La ville reste l'acteur de proximité qui a une vision et une intervention globales sur l'ensemble des aspects de la vie étudiante. Lorsque ses compétences et ses finances ne le permettent plus, mais aussi parce que les enjeux ne sont parfois visibles qu'au niveau métropolitain, la Ville délègue à la Métropole. Ces deux fonctions sont indispensables, indissociables et complémentaires.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Franck Raynal : Ce rôle des régions est en effet visible dans les rapports d'intervention de l'Opération Campus où la région Aquitaine est appelée à un niveau nettement supérieur à celui de la métropole. C'est le fruit de l'Histoire et, si l'on peut souhaiter un rééquilibrage, la nouvelle dimension des régions ne devrait pas inverser la tendance. Il nous faut travailler à davantage de complémentarité et de partenariats.
Toutefois, les territoires concernés et nos points de vue restent différents. L'intervention de Bordeaux Métropole se fait exclusivement sur le champ métropolitain, même si notre influence peut être bien plus large, alors que la région doit s'intéresser à la totalité des départements qui la composent. Dans une volonté d'aménagement du territoire et de maintien d'un certain nombre de capacités d'enseignement au plus près des étudiants, elle peut vouloir préserver des antennes éloignées qui ne donnent pas toujours les mêmes chances aux étudiants, la même qualité d'enseignements, et ce même si l'on fonde beaucoup d'espoir dans le développement des MOOC (Massive Open Online Courses) dans le cadre des universités numériques.

Lorsque la métropole parle de l'université, il s'agit de l'Université de Bordeaux et non d'Aquitaine. L'excellence universitaire métropolitaine et l'attractivité de la marque mondiale « Bordeaux » se nourrissent et rendent notre territoire attractif.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Franck Raynal : Tout ce qui peut contribuer à une mise en réseau est important et le travail entre pôles majeurs universitaires est indispensable. Le savoir est mondialisé et les intellectuels scientifiques et chercheurs ont su créer ces relations sans qu'existe un maillage officiel, administratif ou académique. Toutefois, si les métropoles peuvent les y aider, ce ne peut être qu'une très bonne chose. Et si les métropoles universitaires trouvaient le moyen de se rapprocher, d'aborder des questions communes ou de partager sur des moyens d'intervention, nous serions tous gagnants.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Franck Raynal : Bordeaux Métropole est actuellement dans une position d'observation vis-à-vis de la COMUE. Si nous n'y sommes pas opposés, nous ne nous sentons pas non plus responsables d'une structure qui n'a pas une cohérence géographique centrée sur la Métropole (comme pouvait l'avoir le PRES Université de Bordeaux), et si la centralisation n'est pas la condition sine qua non de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche, elle la facilite.
Sur les quatre universités bordelaises, trois ont fusionné et une est restée à part, pour des raisons que nous comprenons. Mais finaliser cette fusion permettrait de travailler à une plus grande interdisciplinarité au sein de l'Université de Bordeaux. Après une spécialisation des universités, l'unicité des savoirs et la recherche d'une mise en relation des différentes disciplines redeviennent centrales. De même, se posera à terme la question d'un retour sur la séparation des enseignements universitaires et des écoles d'ingénieurs. De manière générale, nous croyons aux campus anglo-saxons qui regroupent l'ensemble des disciplines dans une même université, modèle que nous souhaiterions reconstituer sur le territoire métropolitain. ■

Grenoble Alpes **Métropole**

Claus Habfast, 12ème vice-président à la Recherche, à l'Enseignement supérieur, à l'Europe et aux Équipements communautaires - Conseiller municipal de la ville de Grenoble.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Claus Habfast : Cela fait vingt ans que la ville et l'agglomération grenobloises consacrent d'importants moyens financiers aux programmes immobiliers d'enseignement supérieur et de recherche et au logement étudiant. Elles ont également connecté les trois sites universitaires de l'agglomération au réseau de tramway. La réputation de Grenoble de « ville innovante » trouve ses racines dans les liens multiples et étroits entre la formation et la recherche d'un côté, l'innovation et l'industrie de l'autre. Aujourd'hui, ce modèle est appelé à évoluer. D'une part, la métropole se veut l'un des moteurs de l'élargissement de cet écosystème à d'autres thématiques que les composants électroniques, notamment les sciences de la vie, la transition énergétique et le numérique. Les liens vers les sciences humaines et sociales doivent être renforcés pour la prise en compte des aspects sociétaux et économiques de l'innovation. D'autre part, le transfert de compétences de communes à la métropole et la création de la COMUE créent des leviers forts pour une coordination étroite entre métropole et établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans des domaines aussi variés que l'urbanisme, les transports et le logement.
De manière générale, notre intervention est motivée par l'idée qu'une ville où il fait bon étudier et travailler comme chercheur renforce l'attractivité d'une université et contribue à l'égalité de l'accès à l'enseignement supérieur et au succès des étudiants.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Claus Habfast : A Grenoble, le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche est aujourd'hui entièrement assuré par la métropole. Le suivi des conventions en cours lui a aussi été transféré. S'il est évident que le maire de la ville centre continue à dialoguer avec les acteurs universitaires et que des domaines comme la tranquillité publique sont toujours de la compétence municipale, la métropole a aujourd'hui l'ambition d'être l'interlocuteur unique pour le monde universitaire et de la recherche, y compris sur les questions transversales comme le sport et la culture. Cette vision est d'ailleurs partagée par la COMUE.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Dans des pays comme l'Espagne ou l'Allemagne, les régions assurent depuis longtemps ce rôle de chef de file. Il est nécessaire de bien partager les compétences dans une volonté de concertation, et non se les disputer.
Le rôle des agglomérations dans le financement de l'immobilier et de certaines activités comme les pôles de compétitivité n'a cessé de croître depuis dix ans. Mais leur revient-il vraiment d'assurer le tiers ou plus du coût de ces programmes qui relèvent davantage d'une échelle régionale ? L'étendue des réseaux de valorisation et d'innovation et l'origine des étudiants, enseignants et chercheurs dépassent les frontières de la région. Dans ces domaines, les régions ont donc clairement un rôle de chefs de file à jouer. A l'inverse, la vie étudiante, l'urbanisme des campus, l'offre de logements d'étudiants, l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, et la création d'une marque partagée sont des domaines où les métropoles peuvent fournir un soutien efficace en lien direct avec leurs compétences.
Il restera toujours des domaines où régions et métropoles doivent travailler en bonne intelligence, comme par exemple l'installation d'entreprises innovantes à proximité des campus et la programmation des fonds européens régionaux.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Claus Habfast : Dans la plupart de leurs domaines d'intervention, les universités et établissements de recherche sont aujourd'hui en concurrence. L'accompagnement des collectivités aux candidatures à l'IdEx illustre cette concurrence, qui n'est pas sans influence sur une certaine concurrence entre métropoles. Toutefois, dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, concurrence pour l'excellence académique rime toujours avec coopération dans des domaines tels que l'évaluation, le partage d'infrastructures, l'échange d'étudiants et de chercheurs, etc. Les métropoles devraient s'en inspirer : si chaque métropole souhaite occuper la première place grâce à son université et ses centres de recherche, nous pourrions également imaginer une collaboration entre métropoles dans des domaines bénéficiant à tous (et pas seulement dans le but de se faire entendre auprès de l'État).

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Claus Habfast : La stratégie de la métropole grenobloise est de construire une relation étroite avec la COMUE afin de structurer et simplifier un réseau complexe de relations entre ses membres fondateurs et associés et les collectivités. Dans ce contexte, la présence de membres drômois et savoyards dans la COMUE est d'ailleurs un réel enrichissement.
La fusion des trois universités grenobloises début 2016 et, à terme, l'intégration dans cette Université Grenoble-Alpes d'une grande école d'ingénieurs, d'un institut de science politique et l'association étroite d'une grande école de commerce créera à Grenoble une seule et grande université pluridisciplinaire selon les modèles anglo-saxon et allemand. Cette structuration devrait également renforcer les relations directes entre métropole et université. Enfin, Grenoble héberge aussi de grands centres de recherches du CEA et du CNRS et quatre grands instruments de recherche européens. Le CEA a longtemps eu une certaine prépondérance par rapport aux universités et à l'école d'ingénieurs mais, au fur et à mesure de la fusion, leur poids augmentera vers une situation où l'université sera le principal acteur académique au niveau local, autour duquel prendront place les centres et instruments de recherche. ■

Métropole **Européenne de Lille**

Guillaume Delbar, 3ème vice-président la Métropole Européenne de Lille Innovation, Recherche, Université, Enseignement supérieur, Veille économique internationale, Objets connectés - Maire de la ville de Roubaix.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Guillaume Delbar : On dénombre aujourd'hui 107.000 étudiants dans la métropole européenne de Lille. L'excellence de nos universités et de nos écoles est un atout majeur pour notre métropole. Il n'y'aura pas de grande métropole européenne sans une grande université. C'est pour cela que la Mel participe au comité stratégique de la fusion de l'université de Lille, est impliquée dans la candidature de l'IDEX (financement, soutien politique etc...) et possède un VP avec une délégation ESR + Innovation (une nouveauté dans notre métropole) ainsi qu'un service ESR. La première étape de ce chantier est l'élaboration du schéma métropolitain de l'enseignement supérieur et de la recherche qui s'inscrira dans la dynamique du schéma régional. Ce schéma nous permettra de construire notre politique ESR. La MEL a financé le plan campus (30M€), finance les thèses et les postdoc et soutient les colloques universitaires permettant d'attirer des chercheurs internationaux et participe aux financements des grands projets de recherche (Inria tech, Cea Tech etc...). Ces projets sont aussi financés par la Région, l'État et l'Europe. D'ailleurs, la MEL est signataire du CPER 2015-2020.
Enfin, la MEL n'intervient pas encore dans le champ de la vie étudiante. Cette politique (via le nombre étudiants sur le territoire) aura une place forte dans le schéma métropolitain. Cette dernière nous permettra d'intervenir sur l'ensemble des champs possibles de l'ESR et nous permettra d'accentuer le caractère universitaire de notre métropole, locomotive régionale.
L'articulation avec les partenaires existants n'est pas un souci pour l'instant car la Région intervient sur beaucoup de domaines et la MEL monte doucement en puissance.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Guillaume Delbar : La qualité de l'enseignement supérieur qu'offre une métropole, sa capacité à accueillir les étudiants dans des conditions favorables à leur réussite sont des facteurs déterminant de son attractivité.
Par ailleurs le dynamisme de la recherche est un facteur déterminant

pour l'écosystème de l'innovation. De ce fait l'intervention des métropoles en faveur de l'ESR fonde également leur intervention en faveur du développement économique et de l'attractivité de son territoire. Un schéma ESR est en cours d'élaboration et permettra d'harmoniser la politique des villes de la MEL en faveur de l'ESR.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Guillaume Delbar : La MEL accompagne les 5 pôles de compétitivité présents sur son territoire, s'implique dans la mise en œuvre de la SRI –SI régionale, dispose d'un service « Recherche Innovation Enseignement Supérieur » dont l'objectif est d'accompagner les filières d'excellence métropolitaine.
Elle a mis en place des manifestations visant à rendre plus visibles aux entreprises les « pépites » métropolitaines (ressources scientifiques et technologiques potentiellement mobilisables par les entreprises)
Elle intervient également en favorisant l'émergence d'un écosystème favorable à l'innovation dans les universités.
Par ailleurs la MEL s'implique dans les instances régionales de gouvernance de l'ESR : Espace prospectif et stratégique et Parlement du Savoir.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Guillaume Delbar : L'État souhaite avoir une douzaine de grands pôle universitaire sur l'ensemble du territoire. Ces pôles seront pour la plupart ancrés dans des métropole importantes. Indéniablement, cela permettra à la MEL d'avoir un facteur d'attractivité important à travers son université et ses grandes écoles.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Guillaume Delbar : L'université de Lille (comme la métropole) est le poumon de la politique universitaire régionale.
Le président de la COMUE Lille Nord de France est actuellement celui de l'université de Lille1. En accentuant les rapports entre l'université de Lille et la métropole, cela permet d'intensifier la COMUE et de diffuser la politique métropolitaine sur l'ensemble de la politique régionale. ■

Métropole **de Lyon**

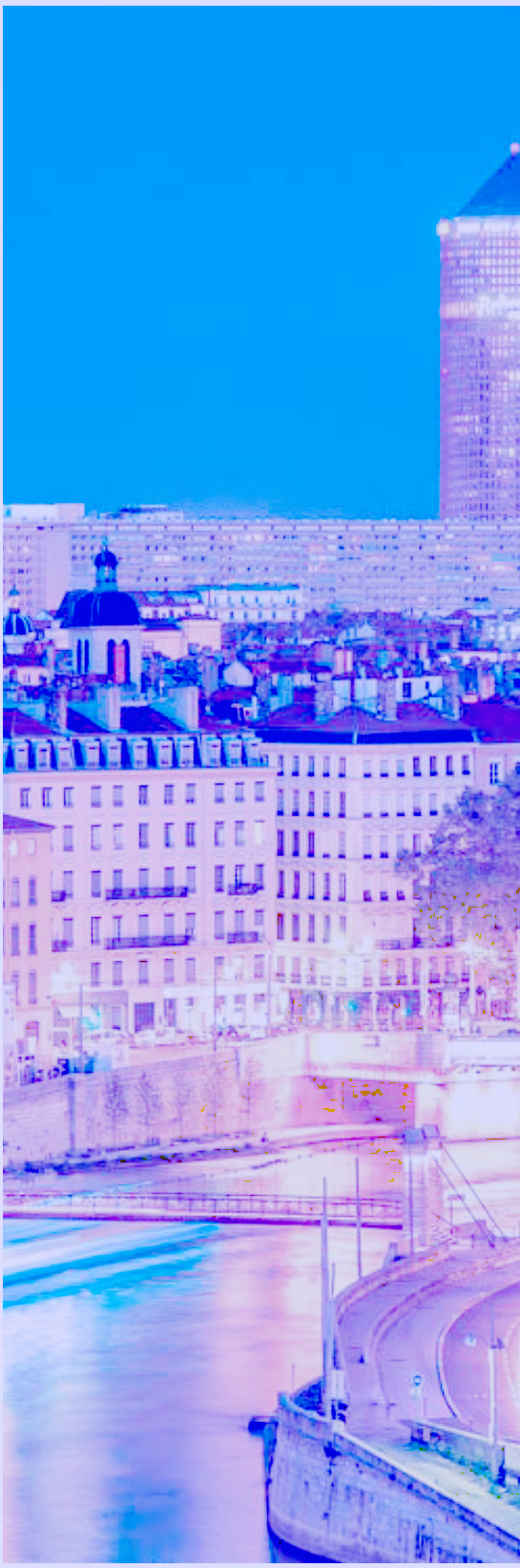
Jean-Paul Bret, 3ème vice-président de la Métropole de Lyon chargé des universités - Maire de la ville de Villeurbanne.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Jean-Paul Bret : Le Grand Lyon travaille de longue date aux côtés des établissements d'enseignement supérieur et de recherche considérant que leurs actions et leur présence sur le territoire sont des atouts considérables pour le développement économique et global de notre Métropole.
Cela s'est traduit dès 2007 par un soutien à l'Université de Lyon lors de la constitution du PRES afin d'amener les établissements à travailler ensemble, à concevoir une stratégie de développement commune, à tirer profit des forces de chacun au service d'un projet concerté. Depuis, nos efforts sont restés constants et nous appuyons aujourd'hui la structuration de la COMUE avec l'élection de son président à l'été 2015.
Nous avons également été la première collectivité en France à élaborer, dès 2010, un Schéma de Développement Universitaire en étroite collaboration avec le PRES et ses établissements. Ce document-cadre fixe les orientations et la stratégie de développement de l'Université sur son territoire afin de mieux l'insérer dans son écosystème (urbain, économique, services).
Le SDU a été un véritable «ciment» dans notre relation à l'Université et constitue toujours aujourd'hui notre cadre d'intervention (avec une traduction concrète au travers du Plan Campus, du CPER 2015-2020...)
D'une certaine manière, la loi MATPAM n'a donc pas fondamentalement changé notre relation à l'Université mais nous amène à poursuivre et à renforcer notre action.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Jean-Paul Bret : Les communes ont bien entendu un rôle majeur à jouer car elles sont concernées au premier plan par les projets se déroulant sur leur territoire. Leur mission ne consiste pas seulement à intervenir sur des actions ponctuelles mais bien à porter un projet politique global. La ville de Villeurbanne a par exemple élaboré son propre schéma communal de développement universitaire qui prend aussi bien en compte le sport, la culture, la santé, que le logement, l'urbanisme, le développement durable...
Villeurbanne prend également part aux orientations stratégiques qui touchent l'Université en participant à la gouver-



nance du campus de la Doua. Le partenariat direct entre la Ville et la COMUE a d'ailleurs été matérialisé par la signature d'une convention cadre portant sur le développement du campus, l'amélioration de la vie étudiante, l'intensification du dialogue science-culture-société, ainsi que sur le cofinancement d'un poste de « Campus manager » interlocuteur privilégié de la commune au sein de l'Université.
À l'échelle métropolitaine, l'existence du Schéma de Développement Universitaire est un cadre qui permet la mise en place de cette gouvernance partagée à travers différentes instances de pilotage auxquelles participent la COMUE, la Métropole, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, la Région et, bien-sûr, les communes impliquées.
D'autre part, nous menons depuis plusieurs mois une réflexion entre la Métropole de Lyon et la Ville de Lyon pour mieux coordonner les actions qui sont très complémentaires : cela va se traduire cette année par la création d'un service commun rattaché à la Métropole avec un pilotage de l'ensemble de la stratégie et des actions en commun avec l'adjointe en charge de ces sujets. L'action de la Métropole s'en trouvera ainsi renforcer avec une intervention auprès d'un «bénéficiaire» nouveau pour elle : l'étudiant. Ainsi le savoir-faire des équipes de la Ville bénéficiera à l'ensemble de la Métropole avec une nouvelle dimension pour les actions à destination des étudiants.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Jean-Paul Bret : La bonne collaboration est essentielle pour avoir un alignement et un partage des stratégies et des documents-cadre. Notre SDU a été élaboré en concertation très étroite avec le PRES, les établissements membres et les collectivités territoriales dont la Région Rhône-Alpes. Et la stratégie régionale rejoint les orientations de la Métropole. Les deux sont complémentaires. C'est une voie dans laquelle il faut persévérer.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Jean-Paul Bret : Des réseaux existent comme celui de l'Association des Villes Universitaires de France (AVUF) qui identifie des sujets d'actualité - vie étudiante, valorisation de la recherche, connexion au monde économique, stratégie de développement des campus – sur lesquels échanger, débattre, partager son expérience afin de progresser ensemble dans la compétition qui se joue désormais à l'international. Ces réseaux permettent également de confronter les avis des praticiens du monde de l'enseignement supérieur, des politiques publiques pour effectivement inventer de nouveaux modes de faire en période où les finances publiques sont contraintes et où le partenariat entre acteurs publics et privés doit être renforcé.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Jean-Paul Bret : Les COMUE doivent être organisées en fonction des dynamiques locales : un modèle unique n'est pas concevable. Pour ce qui concerne notre territoire, le périmètre de notre COMUE est en phase avec la dynamique de développement entre Lyon et Saint-Etienne. Les forces du territoire se combinent à celles de l'Université autour de thématiques particulières : sciences de la vie, technologies propres, image et numérique pour Lyon, design et optique à Saint-Etienne.
La COMUE est l'échelon pertinent sur lequel nous misons. L'IDEX – Initiatives d'Excellence - doit renforcer cette dynamique et parachever cette relation au territoire, au tissu économique local et la visibilité de notre Université à l'international. ■

Montpellier Méditerranée **Métropole**

Chantal Marion, 14ème Vice-présidente, déléguée au Développement économique et à l'attractivité - Conseillère municipale de la ville de Montpellier.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Chantal Marion : Depuis de nombreuses années, Montpellier Méditerranée Métropole a développé de nombreux partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, principalement liés aux innovations et à l'entreprenariat. On peut citer la contribution de la Métropole au financement de la SATT, le Diplôme universitaire « entreprendre » en partenariat avec le Labex du même nom et porté par la faculté d'AES de l'Université de Montpellier, l'étroite collaboration entre le Business Innovation Center de la Métropole de Montpellier (4e incubateur mondial) et les centres de recherche pour accompagner les chercheurs à transformer leur innovation en startup... La nouvelle compétence en matière de soutien à l'enseignement supérieur et de recherche permettra à Montpellier Méditerranée Métropole la mise en œuvre d'une politique plus cohérente et plus inclusive, visant notamment une interaction plus efficace entre enseignement supérieur, recherche, transfert et innovation jusqu'au développement économique et à la création d'emplois. Cette nouvelle compétence se traduit dès cette année par la participation de la collectivité au volet ESRI du contrat de plan Etat-Région sur des programmes de recherche qui représentent un potentiel important d'attractivité, d'innovation et de retombées économique pour le territoire. La contribution de la Métropole dans d'autres actions est en cours d'étude, mais il est nécessaire de préciser que cette nouvelle compétence ne s'accompagne pas de dotation supplémentaire et qu'en période de restriction budgétaire, les interventions de l'institution seront priorisées.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Chantal Marion : Avant de répondre, je souhaiterais faire un constat issu des différentes rencontres AVUF. Suite à des échanges avec d'autres territoires sur le soutien à l'enseignement supérieur, on s'aperçoit vite que les champs de contribution varient énormément. Pour Montpellier Méditerranée Métropole, aménager le parvis d'une faculté ou refaire la voirie ou des canalisations suite à une construction universitaire ou sa restauration ne fait pas parti du soutien à l'enseignement supérieur alors

qu'attribuer une subvention de 500 000 € pour financer les projets de maturation accompagnés par la SATT AxLR entre complètement dans ce domaine. Il serait peut-être nécessaire de définir ce qu'est le soutien à l'enseignement supérieur et la recherche.
Pour ce qui est du territoire de la Métropole, l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur se situe sur la commune de Montpellier. Le passage en Métropole au 1er janvier 2015 a entrainé d'une part un processus de réflexion sur la mutualisation de certains services entre la Ville de Montpellier et la Métropole notamment ceux de la culture, du sport, et des relations internationales d'autre part la création d'une coopérative de services avec les 31 communes incluant entre autres ces domaines.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Chantal Marion : De manière générale, la place de chef de file de la Région en matière d'enseignement supérieur et de recherche pourrait se traduire par une collaboration étroite avec les Métropoles, y compris dans ses processus de décision. Ainsi, le rôle des Métropoles pourra s'affirmer, à travers une consultation et un travail collaboratif constant dans le cadre des politiques développées par la Région.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Chantal Marion : Pour répondre à votre question, je vais prendre l'exemple de la French Tech où 9 métropoles ont été retenues dans l'appel à projet lancé par le Gouvernement distinguant ainsi des territoires à fort potentiel d'innovation. La French Tech n'est pas seulement la reconnaissance de la capacité d'un territoire à innover, c'est également la mise en réseau d'acteurs permettant des échanges et du partage de vécu. Dans ce cadre, la French Tech de Montpellier s'est récemment déplacée à Bordeaux pour le salon Métro'Num et a rencontré d'autres villes labellisées. Pour l'enseignement supérieur et la recherche, c'est le même principe. Les rencontres organisées par l'AVUF permettent la mise en réseau des territoires et des échanges sur les bonnes pratiques. Actuellement, nous sommes en train d'organiser une rencontre avec une autre Métropole pour partager les problématiques que nous rencontrons, les processus mis en place dans certains domaines... Collaborer nous permet de fonctionner intelligemment avec des territoires qui rencontrent les mêmes problématiques que nous. Nous sommes tous dans un contexte complexe, le passage en Métropole avec les nouvelles compétences, les réformes territoriales avec notamment avec la fusion des régions, la baisse des dotations... Comme dit le proverbe : « Si tu veux aller vite, avance seul, si tu veux aller loin, avance à plusieurs ». Ceci est valable également pour l'enseignement supérieur et la recherche.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Chantal Marion : La création des COMUE a permis de mettre les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche autour d'une même table et de les faire travailler ensemble, il y a 10 ans c'était encore impensable ! La COMUE LR, où la Métropole siège, couvre le territoire de la Région Languedoc-Roussillon. Là encore grâce aux rencontres de l'AVUF, les territoires universitaires du pôle métropolitain souhaité par le Président Saurel nous ont fait part de leur intérêt pour les travaux de la COMUE et souhaitent qu'il puisse y avoir un partage de l'information. Des rencontres avec ces territoires doivent être organisées dans les prochains mois afin d'étudier comment Montpellier Méditerranée Métropole peut être un relais d'information entre la COMUE et ces territoires. ■

Nantes **Métropole**

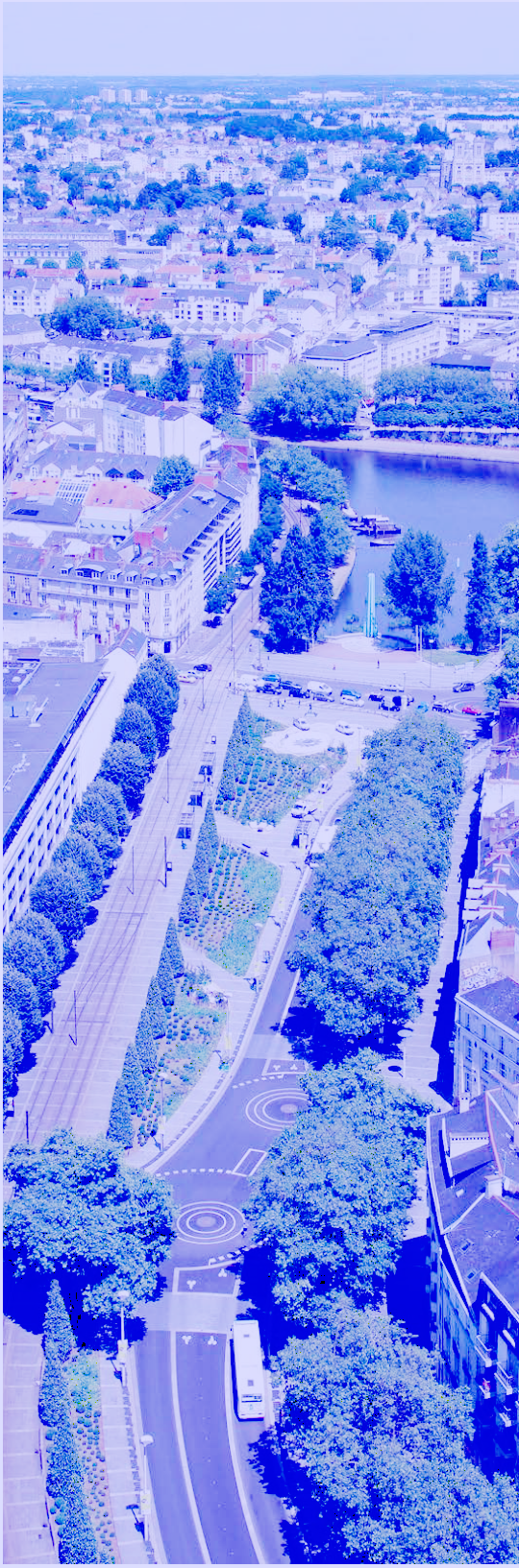
Karine Daniel, vice-présidente de Nantes Métropole - Adjointe au maire en charge des Relations internationales, Europe, Enseignement Supérieur et Recherche de la ville de Nantes.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Karine Daniel : L'action de Nantes Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche est antérieure à la loi MAPTAM. En 2012, nous avons commencé à retravailler notre stratégie d'intervention au travers d'un dispositif collaboratif, nommé Campus Nantes, qui réunit l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche dans une démarche de concertation pour co-produire notre politique publique. Ce travail a donné lieu, début 2014, à la rédaction d'une feuille de route pour l'agglomération : le Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. La présidente de Nantes Métropole, Johanna Rolland, a également annoncé le doublement du budget accordé à l'enseignement supérieur et à la recherche, un acte symboliquement fort dans le cadre budgétaire actuel. Toutefois, si l'intervention de Nantes Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche est antérieure à loi MAPTAM, celle-ci vient tout de même conforter et légitimer la stratégie mise en œuvre et l'action de la métropole.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Karine Daniel : La concentration d'établissements dans la ville de Nantes fait que la question se pose principalement ici en termes de relations entre la métropole et la ville centre. Ces deux niveaux sont aujourd'hui fortement intégrés et ma double délégation à la fois adjointe en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche à Nantes et vice-présidente de la métropole en charge des mêmes dossiers, permet de lier fortement les deux institutions.
La ville de Nantes mène principalement des politiques liées à la vie étudiante, facteur d'attractivité de nos sites d'enseignement supérieur et recherche. Campus Nantes a permis d'intégrer ces questions à la stratégie métropolitaine en associant la ville et les associations étudiantes à la concertation. Par ailleurs, nous intégrons systématiquement dans nos conventions avec les établissements un volet « vie étudiante » en y associant la ville de Nantes.
Ainsi, la prochaine « convention de site Campus Nantes » entre l'Université et la métropole valorisera les interventions de la ville en faveur des étudiants.



La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Karine Daniel : Nous sommes dans une configuration où Nantes regroupe la majorité des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de la région Pays de la Loire mais cela ne nous empêche pas de travailler dans une concertation permanente, en particulier lorsque nous intervenons sur des projets métropolitains communs. Nous sommes aujourd'hui dans un dialogue fructueux avec la région et dans un effort de coordination et de coopération constants. Notre feuille de route Campus Nantes nous a permis d'asseoir les bases de cette relation. Par exemple, dans les négociations autour du CPER 2015-2020, la définition d'une stratégie d'intervention nous a donné la possibilité d'attribuer nos crédits sur des priorités préétablies. Ainsi, l'engagement financier de la métropole est équilibré avec celui de la région.

Régions et Métropoles doivent gérer les questions d'enseignement supérieur et de recherche de manière très intégrée et concertée. Dans un dossier tel que le développement de l'IRT Jules Verne, la métropole et la région investissent massivement et nous avons su collaborer pour assurer le bon fonctionnement de ce cluster. Il est indispensable de maintenir un niveau d'échanges élevé, en particulier dans une période d'exigence d'efficacité dans l'utilisation des crédits. Enfin, Campus Nantes permet à la métropole d'avoir un équivalent au Schéma régional. Ce travail de formalisation de la stratégie métropolitaine, auquel la région a été associée, nous a incités à trouver des convergences et des leviers d'action communs.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Karine Daniel : Nantes Métropole fait aujourd'hui la promotion d'une coopération active entre métropoles. Nous travaillons ainsi de manière particulièrement intégrée avec Rennes. Cette coopération existe à deux niveaux : au sein de la Conférence Nantes/Rennes, dans laquelle l'enseignement supérieur et la recherche sont des sujets prioritaires, et plus largement dans le cadre du Pôle métropolitain Loire-Bretagne, composé des villes de Nantes, Rennes, St Nazaire, Brest et Angers. Ce pôle métropolitain s'est notamment fortement mobilisé pour soutenir la construction de la COMUE Université Bretagne Loire. A raison de réunions mensuelles, les cinq villes travaillent de manière très resserrée.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Karine Daniel : La métropole nantaise a depuis longtemps fait le choix de soutenir, avec ses partenaires du pôle métropolitain, l'Université Bretagne Loire (UBL) qui deviendra COMUE au 1er janvier 2016. Toutefois, l'échec de la candidature de l'UBL aux IdEx nous interroge sur le bien-fondé d'une structuration à l'échelle interrégionale. En effet, alors qu'un travail considérable de fédération d'établissements sur une échelle de 500 km a été réalisé et alors que ces constructions ont été encouragées par le gouvernement, il semblerait que les COMUEs ne puissent pas être sélectionnées dans le cadre des IdEx. Or il s'agit là d'un levier nécessaire pour faire fonctionner ces nouvelles structures. Cet effort fédératif de mise en synergie des acteurs n'a pas été reconnu et cela pose forcément la question de la position à adopter par une métropole face à une telle situation.
Par ailleurs, si le risque d'un repli métropolitain existait dans la démarche Campus Nantes, nous avons réussi à maintenir une bonne articulation entre toutes les échelles d'intervention. Le développement d'une politique concertée à Nantes a permis de renforcer le dispositif interrégional. Nous souhaitons conforter et développer notre dispositif métropolitain tout en poursuivant, de manière maitrisée et volontariste, la construction de coopérations avec les autres pôles d'enseignement supérieur et de recherche de l'Ouest. ■

Rennes **Métropole**

Isabelle Pellerin, 3ème vice-présidente, déléguée à l'enseignement supérieur, recherche et innovation - conseillère municipale à la Ville de Rennes.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Isabelle Pellerin : Les métropoles et les villes se sont toujours investies sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. Toutefois, elles avaient tendance à suivre les politiques nationales ou régionales. A travers l'élaboration de Schémas de développement universitaire à l'échelle métropolitaine, les métropoles ont franchi une étape : de manière proactive, elles ont souhaité réfléchir à leur propre stratégie de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le fait que ces Schémas aient été légitimés par la loi Fioraso de 2013 est également révélateur de ce changement. Si toutes les métropoles ne se sont pas engagées dans une telle démarche, celles qui l'ont fait ont voulu affirmer leur volonté d'être des acteurs à part entière de l'élaboration d'une stratégie de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.
En 2014, Rennes Métropole s'est dotée d'un Schéma de développement universitaire. Notre démarche a été motivée par l'idée que la réflexion sur un schéma d'aménagement des campus devait se faire au profit d'une stratégie plus globale. Nous avons donc procédé en deux temps avec, dans un premier temps, une réflexion menée en présence des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce que nous souhaitions faire à l'échelle métropolitaine et, dans un second temps, un travail sur les aménagements à réaliser pour venir appuyer cette ambition.
Enfin, si elle ne l'a pas conditionnée, la loi MAPTAM a permis de légitimer notre action. Cet aspect est important car la légitimité de Rennes Métropole pouvait toujours être contestée en argumentant sur le fait que ce secteur ne faisait pas partie de son champ de compétences obligatoires.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Isabelle Pellerin : L'articulation entre les deux niveaux est indispensable. La ville de Rennes mène depuis plusieurs années des politiques « jeunesse », « culture » et « santé » ambitieuses et nous essayons de les croiser avec la stratégie métropolitaine pour gagner en cohérence et soutenir la vie étudiante. Nous travaillons avec la ville et les acteurs de l'enseignement supé-

rieur et de la recherche dans le cadre de comité de pilotage « vie étudiante » thématiques. Il s'agit d'un mode de travail efficace pour développer des actions communes. C'est ainsi que nous avons amené la « Nuit des 4 jeudis », évènement de la ville de Rennes, sur les campus universitaires. La mise en cohérence des politiques universitaires, municipales et métropolitaines donne des résultats très intéressants, et ce travail nous a également permis de monter un Observatoire métropolitain de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et de la vie étudiante.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Isabelle Pellerin : Métropoles et Régions doivent faire en sorte que les complémentarités entre leurs stratégies et leurs actions soient possibles. La rédaction du SRESRI de la région Bretagne et celle du Schéma de développement universitaire de Rennes Métropole ont été menées en parallèle ce qui nous a permis de veiller à leur cohérence et à leur bonne articulation.
L'intérêt d'un travail partenarial réside dans la complémentarité entre les deux niveaux d'intervention : alors que la région met en œuvre une stratégie d'articulation et de mise en synergie des sites d'enseignement supérieur et de recherche à une grande échelle, la métropole apporte une vision d'aménageur urbain plus fine et par campus, intégrant les projets et acteurs métropolitains (ZAC, grandes opérations, technopôles...) et veillant à une bonne qualité de vie sur les différents sites. Cette recherche de leadership partagé n'est pas simple mais c'est l'association des deux visions de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'il nous faut rechercher.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?
Isabelle Pellerin : Rennes travaille avec les villes de Nantes, Brest, St Nazaire et Angers au sein du Pôle métropolitain Loire Bretagne. Ce réseau de villes et la coordination entre les trois métropoles sont des éléments très importants. Nous disposons d'un espace d'échange qui nous permet de travailler sur des sujets, comme l'enseignement supérieur et la recherche, à une échelle interrégionale. C'est dans ce cadre que nous avons, ensemble, soutenu la construction de la COMUE Université Bretagne Loire et sa candidature au dernier appel des Initiatives d'Excellence.
Ce réseau permet également de faire peser la parole des villes et métropoles face aux régions, en dehors d'un dialogue plus classique dans le cadre de soutiens à de grands projets structurants (comme le CPER), mais également de faire discuter les régions entre elles.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Isabelle Pellerin : Rennes Métropole a fait le choix de soutenir la COMUE Université Bretagne Loire qui sera créée au 1er janvier 2016 et le récent refus de labellisation IdEx ne nous fera pas revenir sur cette décision. Il serait délétère de se priver de l'effort qui a été réalisé en termes de mise en cohérence des projets d'enseignement supérieur et de recherche à l'intérieur de cet espace. Le travail accompli est considérable. La COMUE n'a pas uniquement été mise en place pour accueillir l'IdEx ; elle est le résultat de partenariats solides qui existaient déjà entre les établissements. Cette COMUE a permis de les structurer et de les organiser, et cela ne doit pas être remis en cause. Rennes Métropole et ses partenaires métropolitains, régionaux et universitaires vont désormais chercher à comprendre les raisons de ce refus auprès du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. ■

Métropole **Rouen Normandie**

Mélanie Boulanger vice-présidente de la Métropole Rouen Normandie déléguée à Université - Vie étudiante - Initiatives jeunes - Recherche - Enseignement supérieur- Maire de la Ville de Canteleu.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Mélanie Boulanger : La Métropole Rouen Normandie intervient déjà dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment au travers d'un soutien accordé à certaines formations, à des équipements pédagogiques et des plate formes technologiques en lien avec les axes stratégiques de la Métropole. La mise en œuvre du CPER 2015-2020 est l'occasion pour la Métropole de s'interroger sur l'articulation des actions CPER et hors CPER, et des discussions avec l'État et la Région sont programmées pour mieux coordonner les actions de chacun.
La Métropole définit actuellement sa future politique « Enseignement supérieur et recherche » en vue de l'approbation d'un document cadre en fin d'année 2015.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Mélanie Boulanger : Les communes, et notamment la ville centre, ont une action orientée vers la vie étudiante. Il est prévu d'engager des discussions pour articuler les politiques de la métropole et de la ville de Rouen sur la prise en compte du public étudiant. Par ailleurs, dans le cadre de la création et de l'animation d'une marque de territoire, la métropole et la ville-centre sont amenées à travailler sur leurs complémentarités au service de l'attractivité du territoire.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Mélanie Boulanger : La Métropole Rouen Normandie sera soucieuse de la qualité du partenariat avec la future grande région issue de la fusion entre les régions Basse-Normandie et Haute-Normandie. Actuellement, le Schéma régionale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et la Smart spécialisation

incluent les thématiques prioritaires de la Métropole. La Métropole et la Région sont complémentaires. Même si la Métropole prend une place plus grande à l'avenir, l'enseignement supérieur et la recherche rouennais ont des liens avec d'autres territoires régionaux. L'échelle régionale est pertinente au regard de la structuration universitaire (COMUE) et des enjeux en termes d'enseignements et de cycles de formation. La place de la Région demeure justifiée pour assurer une cohérence territoriale d'ensemble. Par ailleurs, des actions collectives sont engagées avec les agglomérations de Caen et du Havre sur le numérique. Le dialogue agglomérations/région est donc lui aussi à construire.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Mélanie Boulanger : Les métropoles ont des problématiques communes : attractivité de leur territoire vis-à-vis des étudiants et des nouveaux diplômés, trouver des mécanismes de « retour sur investissement » de dispositifs de soutien à la création d'entreprises innovantes, comment s'appuyer sur l'enseignement supérieur et la recherche pour maintenir et développer l'emploi, etc. Une mise en réseau pourrait contribuer à faire émerger et structurer une vision du bloc local permettant à chacun de discuter avec l'enseignement supérieur et la recherche sur son territoire, ainsi qu'avec la Région et l'État.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Mélanie Boulanger : La COMUE normande, Normandie Université (NU) est en cours de structuration. De plus, la Normandie ne dispose pas de SATT et une structure analogue est en cours de constitution (Normandie Valorisation). Certains sujets sont du ressort de NU, comme les écoles doctorales ou le PEPITE, et intéressent la Métropole. Sur d'autres sujets directement liés aux compétences ou aux axes stratégiques de la Métropole, celle-ci préfère nouer des relations directes avec les établissements. La Métropole doit articuler les deux logiques pour faire émerger une stratégie territoriale globale prenant en compte la structuration du monde de l'enseignement supérieur et la recherche, gage d'efficacité et d'attractivité, tout en cultivant les relations bilatérales avec des établissements inscrivant leur action dans les orientations stratégiques du territoire. ■

Toulouse **Métropole**

François Chollet, 5ème vice-président de Toulouse Métropole - Prospective, contractualisation et programmation métropolitaines, Recherche et Innovation - Adjoint au Maire Délégations. Relations avec l'Université de Toulouse, l'enseignement supérieur et la recherche.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

François Chollet : Toulouse Métropole travaille aujourd'hui au développement d'opérations territoriales et thématisées avec les universités. Deux campus ont été créés : Toulouse Montauban Aerospace et l'Oncopôle. Par le terme « campus », nous entendons la coexistence de l'enseignement supérieur, de la recherche, d'entreprises, d'hôpitaux et d'autres institutions. Nous souhaitons regrouper sur un site commun, à travers une approche multidisciplinaire, une diversité d'acteurs travaillant sur un même sujet. L'Oncopôle, le plus avancé des deux, réunit deux industriels de poids (Sanofi et Pierre Fabre), un hôpital et la recherche publique (INSERM, CNRS, Université Paul Sabatier). Toulouse Montauban Aerospace a pour ambition de fonder une communauté de chercheurs et de développeurs capables d'imaginer ce que seront les avions et satellites de demain. Sur ce campus, nous sommes actuellement dans une phase d'installation d'objets publics (une Maison de la formation, qui regroupe les formations universitaires de la mécanique, l'IRT Saint-Exupéry et l'Institut Clément Ader qui est un centre de calcul hébergeant, entre autres, Météo France).
La loi MAPTAM est venue conforter notre action mais, dans la réalité qui est la notre (110 000 étudiants et la 2e université de France), il nous a toujours été impossible d'imaginer un développement métropolitain sans intégrer une dimension universitaire. Les métropoles ont également comme compétence l'aménagement de l'espace et nous continuerons à investir en tant qu'aménageur.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

François Chollet : Nous sommes partisans d'un développement d'antennes universitaires dans les villes moyennes situées à une heure de Toulouse. A ce jour, elles proposent un 1er voire un 2e cycle universitaire, ce qui a pour avantages de désengorger Toulouse et de permettre à des étudiants, qui n'auraient pas eu les moyens d'y venir, d'accéder aux études supérieures. Toulouse Métropole soutient cette politique

d'aménagement du territoire, tout en concevant qu'une déconcentration des 3es cycles et de la recherche est bien plus compliquée pour des raisons de masse critique et d'équipements.
Par ailleurs, les villes traitent historiquement des questions de vie étudiante. A Toulouse, la ville centre a construit une relation avec la COMUE qui intervient sur ces questions. Son intervention est également justifiée par la concentration des logements étudiants au sein de la ville de Toulouse et non en périphérie. Si l'on considère avec pragmatisme les actions menées, la vie étudiante doit rester du domaine de la ville. Toutefois, une approche métropolitaine de ces questions sera probablement nécessaire pour coller au territoire plus large de l'université.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

François Chollet : Dans l'état actuel, le projet de loi NOTRe institutionnalise un déséquilibre en faveur des régions sur les questions d'enseignement supérieur et de recherche. Or nous considérons qu'il faut avant tout éviter d'opposer les régions et les métropoles, et davantage rechercher un équilibre et la complémentarité entre les deux niveaux d'intervention. Nous travaillons en partenariat avec la région Midi-Pyrénées qui est largement impliquée dans nos opérations métropolitaines touchant à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation. Elle est partie prenante du développement des deux campus précités et elle est le principal financeur de certains projets du territoire de la métropole.
S'il n'est pas question de les opposer, les métropoles restent tout de même les aménageurs de l'espace urbain. Il est donc impossible qu'elles ne fassent pas partie du jeu. De plus, Toulouse Métropole accueille actuellement plus de 80% de l'enseignement supérieur et 90% de la recherche de Midi-Pyrénées. Cette concentration oblige les métropoles à investir ce secteur et un partenariat entre les deux institutions permet de faire en sorte que les villes de la région profitent de la présence de la métropole toulousaine.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

François Chollet : Le travail avec d'autres métropoles peut ouvrir de nouvelles perspectives et nous allons d'ailleurs l'expérimenter avec la métropole montpelliéraine lors de la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Le président de Toulouse Métropole et celui de Montpellier Métropole se sont en effet rapprochés pour nommer deux ambassadeurs chargés de développer les futures synergies entre les deux territoires, parmi lesquelles figurent l'enseignement supérieur et la recherche. Nous pourront par exemple travailler sur la complémentarité en matière de santé, de numérique et des métiers de l'eau.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

François Chollet : A titre personnel, en tant qu'universitaire, je doutais de la réalisation de la COMUE tant les acteurs du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et leurs intérêts étaient multiples et différents. Mais nous voyons aujourd'hui que cette COMUE Université Fédérale de Toulouse existe et fonctionne. Elle a pris en charge de façon autonome les questions de vie étudiante, de relations internationales, de documentation... Elle a de vraies responsabilités et représente une avancée considérable pour notre travail partenarial.
Si Toulouse Métropole continue de traiter avec les établissements, son interlocuteur principal est désormais la COMUE. En effet, si les établissements conservent notamment leur autonomie pédagogique, la structure fédérale anime l'ensemble des grands investissements. C'est elle qui porte par exemple l'IRT Saint-Exupéry et la Maison de la formation dont la métropole est partenaire. ■

Dossier

Universités & Territoires qui a vait publié dans le n°106 une série d'entretiens avec des acteurs des nouvelles Métropoles en charge de l'enseignement supérieur. Nous poursuivons notre dossier avec deux nouveaux témoignages.

Eurométropole **de Strasbourg**

Nicolas Matt est V ice-président de l'Eurométropole de Strasbourg délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ainsi que conseiller municipal délégué de la Ville de Strasbourg

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Nicolas Matt : L'Eurométropole de Strasbourg a depuis longtemps fait de la formation et la recherche une priorité absolue. Sur la période 2010-2020, la Métropole va ainsi investir près de 100M€ dans la modernisation et la construction de nouveaux équipements universitaires et allouer un budget de fonctionnement d'1,3M€ par an à ces thématiques. La loi MAPTAM est donc davantage la reconnaissance d'une réalité. Plusieurs grands programmes arrivent à terme, comme l'inauguration prochaine d'une Maison Universitaire Internationale. Elle permettra d'accueillir des étudiants et chercheurs étrangers et sera le point d'ancrage du futur Campus Européen voulu par François Hollande dans le prolongement de la Confédération Européenne des Universités du Rhin supérieur (Eucor), réseau universitaire trinational animé à Strasbourg mais ayant vocation à prendre davantage d'ampleur.
Le projet NextMed est également révélateur de notre engagement. La chimie et la biomédecine sont deux secteurs d'excellence de l'Université de Strasbourg et l'objectif est d'opérer une alliance, sur un même site, des compétences issues du spatial, de la robotique, de la médecine, de la chimie, de la biologie et du numérique pour inventer des robots chirurgicaux et penser la médecine de demain.
Ces projets sont au coeur de nos stratégies en matière d'ESRI et de développement économique, ainsi que de la dimension européenne et internationale souhaitée par la Métropole.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Nicolas Matt : L'Université de Strasbourg est composée de 5 sites principaux im-

Un grand **merci !**

Merci à Sophie Lafon qui a coordonné ce dossier avec l'équipe d'Universités & Territoires.

Sophie Lafon est doctorante à Sciences- Po Bordeaux et au sein de Bordeaux Métropole dans le cadre d'une CIFRE. Ses recherches, réalisées sous la direction de Vincent Hoffmann-Martinot (directeur de Sciences Po Bordeaux), portent sur la construction d'une stratégie en matière d'enseignement supérieur et de recherche par Bordeaux Métropole et l'impact de cette montée en compétence sur la gouvernance territoriale de ce secteur d'action publique.

plantés à Strasbourg, Illkirch et Schiltigheim, elle s'étend donc du nord au sud de notre métropole. Toutefois, la Ville de Strasbourg accueille le plus grand nombre d'étudiants. C'est donc elle qui porte principalement les questions de vie étudiante : elle était d'ailleurs la première ville en France (dès 1992) à proposer une carte culture pour les étudiants, leur permettant d'avoir accès à des tarifs préférentiels, et elle organise depuis 6 ans « Strasbourg aime ses étudiants », évènement très apprécié qui monte chaque année en puissance et qui permet de mieux intégrer les étudiants à la vie de la cité.
L'ancrage de l'Université à Strasbourg fait que la ville est également légitime pour s'occuper de l'inscription du campus dans son patrimoine et dans son paysage urbain. Je considère que la ville a vocation à être le plus beau des écrins pour son université. Cela sous-tend de gérer tout ce qui est réseaux, transports, logements, activités culturelles et sportives... pour que les campus soient le mieux possible insérés dans l'espace urbain et péri-urbain. Afin de gérer ces questions, les relations entre la Ville et la L'eurométropole sont facilitées par une fusion de nos administrations. L'Eurométropole de Strasbourg, elle, à la charge du suivi des politiques ESRI, de la mise en oeuvre du « plan campus » et de la conceptions-réalisation de nouveaux grands projets structurants dans le cadre de la feuille de route Strasbourg Eco2020.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Nicolas Matt : Le modèle alsacien fonctionne différemment. La Région Alsace et l'Eurométropole de Strasbourg ont trouvé un modus vivendi qui ne les inscrit pas dans une logique de subordination (où la Région impulserait et la Métropole ne serait qu'un exécutant) mais bien dans une logique de co-production et de gouvernance partenariale. Les décisions sont prises à parts égales et en concertation entre le Conseil Régional, la Métropole, l'Etat et l'Université. Nous pouvons ainsi aller vite et loin sur des dossiers compliqués car un dialogue de grande qualité s'est installé depuis un peu plus de 20 ans entre administrations et élus.
Nous partageons également la cause commune qu'est l'ESRI. La Région a une vision large et la Métropole est un moteur proche des acteurs : les deux doivent absolument être complémentaires et ni l'un ni l'autre ne doit être considéré comme le chef de file. La logique de subordination est toxique. C'est seulement par une co-production à parts égales et une qualité de dialogue inscrits dans la durée que nous pouvons travailler en bonne intelligence.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Nicolas Matt : Sur une thématique telle que l'ESRI, la mise en réseau des métropoles est intéressante pour permettre des échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Ce travail est très important car, si nous ne pouvons pas nier qu'il existe une compétition entre territoires, elle doit pouvoir se muer en complémentarité à l'échelle nationale. Il n'y a qu'un réseau solide de métropoles qui peut arriver à transformer des logiques d'affrontement en logiques de complémentarité pour le bien de l'ESRI français.
A notre échelle, nous travaillons depuis 2011 avec l'agglomération de Mulhouse (la m2A) dans le cadre du Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse. L'ESRI est l'un des thèmes de nos échanges car l'Université de Haute Alsace est implantée à Mulhouse. Nos discussions portent notamment sur les stratégies de nos universités et de nos territoires, sur la vie étudiante, sur les interactions permettant de délivrer une recherche de la plus haute qualité qui soit. Les universités sont évidements conviées aux rencontres ayant pour thème l'ESRI.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

Nicolas Matt : Il n'existe pas de COMUE en Alsace mais une Convention d'association avec un contrat pluriannuel de site alsacien qui regroupe l'Université de Strasbourg, l'Université de Haute Alsace, l'INSA (Institut National des Sciences Appliquées) et la BNU (Bibliothèque Nationale et Universitaire de Strasbourg). L'objectif de ce contrat est d'élaborer une carte claire de l'ESRI en Alsace, de renforcer l'excellence scientifique de notre site et de créer un émulateur de projets transversaux entre ces établissements pour mieux affirmer la présence à l'international des établissements alsaciens.
Ce choix confère une plus grande puissance décisionnelle et opérationnelle car il permet sur un vaste territoire, de multiplier l'interactivité et le panel des activités couvertes, le tout sans que les établissements ne perdent leur autonomie. Ce système fonctionne aujourd'hui très bien et le muer en COMUE n'est pas d'actualité. ■

Métropole **Nice Côte d'Azur**

Véronique Paquis est Professeure à l'Université de Nice, chercheur en génétique, directrice du labo de génétique du CHU de Nice, maire adjoint de Nice en charge de l'ESR et DD, conseiller métropolitain présidente de la commission Environnement ESR.

La loi MAPTAM offre aux Métropoles l'opportunité de s'investir davantage en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Par quelles actions emblématiques votre Métropole s'est-elle saisie de ce sujet et pensez-vous que cette loi va vous pousser à investir davantage ce secteur ?

Véromique Paquis : La loi MAPTAM participe à une évolution du regard porté par les universités sur les Métropoles, les faisant passer de partenaire financier à partenaire stratégique. Ainsi, la Métropole Nice Côte d'Azur n'est plus seulement un financeur parmi d'autres sur des projets de réalisation d'infrastructures, elle est aujourd'hui un acteur qui vient partager un projet de développement stratégique avec les établissements et une structure qui impulse une dynamique commune sur la base d'un projet de développement économique du territoire.
Ce nouvel environnement de partenariat peut être illustré avec l'OIN de la Plaine du Var. Une technopole urbaine sur la filière numérique et écologique y est créée actuellement avec un Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable. Cet institut universitaire est le fruit d'un nouveau mode de partenariat entre la Métropole et l'Université Nice Sophia Antipolis. Il sera amené à travailler en collaboration avec de grands industriels mobilisés par la Métropole et à développer son activité de recherche sur le territoire métropolitain devenu laboratoire grandeur nature. En attendant la construction du bâtiment, l'IMREDD est hébergé depuis 2012 au sein des locaux de la Métropole afin qu'il développe ses premières activités, comme la création de sa première plateforme collaborative dédiée à la Smart-City. Cet exemple témoigne d'un véritable travail stratégique mené en commun par la Métropole et l'Université, porté par une volonté politique de repenser le modèle économique métropolitain.

Une intervention à l'échelle métropolitaine interroge le rôle joué par les villes en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. Quelle vision portez-vous sur les relations entre ces deux niveaux d'intervention ?

Véromique Paquis : En juillet 2014, le service « vie étudiante et recherche » de la Ville de Nice et celui de la Métropole sur les nouvelles filières et l'innovation ont fusionné au sein d'une même direction, ce qui a systématisé les échanges entre les deux institutions.
La question de la vie étudiante est un domaine d'intervention de la Ville de Nice. Elle porte ainsi la maitrise d'ouvrage de l'aménagement d'une Maison de l'Etudiant (196 logements étudiants) et d'un Faculty Club (51 logements) destiné à l'accueil de chercheurs et d'enseignants-chercheurs. Ce projet répond à une problématique centrale pour la Ville et la Métropole, à savoir le renforcement du caractère attractif de l'Université notamment à l'international. Ce travail permet à Nice de se hisser en 2015 à la 9e place des Métropoles Françaises.
Des liens concrets ont également pris forme dans le cadre de la candidature French Tech avec la Communauté d'Agglomération de Sophia Antipolis, qui accueille l'un des trois campus principaux de l'Université. Nous avons travaillé ensemble pour cette labellisation, obtenue en juin dernier.

La place des Régions comme chefs de file en matière d'enseignement supérieur et de recherche s'est vue renforcée par la loi ESR de juillet 2013 et devrait l'être encore davantage avec la loi NOTRe. Selon vous, quelle place les Métropoles peuvent-elles occuper dans ce système d'action ?

Véromique Paquis : Deux dynamiques coexistent à l'heure actuelle. Une première, top down et décentralisée, qui s'attache à définir une stratégie ESRI tout en affichant une volonté de concertation des acteurs. Or, si beaucoup de choses ont été exprimées, les décisions ont été prises par ailleurs.
Une seconde, bottom up, qui insiste au niveau local sur la cohérence entre un territoire et son université. Nice travaille ainsi depuis 3 ans avec l'Université, la CCI, le Conseil Départemental et des acteurs du monde économique pour définir un projet stratégique de développement. Il existe, grâce à cela, une vraie cohérence territoriale et une vision partagée sur ce que l'on doit faire.
Mais la stratégie régionale et la loi NOTRe ne tiennent compte ni de ce travail, ni du fait que la richesse de la

stratégie ESRI de demain dépendra de la qualité des projets scientifiques et des coopérations entre universités, collectivités et industriels d'un même territoire. C'est l'enracinement des universités qui les rendra fortes. Nous avons le sentiment que cela n'a pas été entendu en Région PACA où le schéma régional semble davantage préparer les futures dépenses des crédits du CPER et du FEDER. De fait, l'émulation qui existe sur notre territoire en matière de partage et de coopérations n'existe pas avec la Région.

Avec l'affirmation du maillage métropolitain, la mise en réseau des Métropoles pourrait-elle être porteuse de nouvelles perspectives en termes d'intervention sur l'enseignement supérieur et la recherche ?

Véromique Paquis : Les métropoles de PACA (Nice et Aix-Marseille) sont distinctes historiquement et culturellement. Elles développent leurs propres projets et les collaborations sur l'ESR sont très peu nombreuses. Il existe un équilibre au niveau de la région, sans concurrence ou conflit, avec deux Métropoles qui poursuivent des stratégies différentes.
Au niveau national, une émulation nouvelle entre Métropoles se crée. Nous avons tout intérêt à échanger et partager nos informations sur des sujets complexes. A titre d'exemple, Nice se mobilise sur la question du foncier universitaire et souhaite travailler (et partager) sur un modèle juridique et financier nouveau qui permettrait de réinvestir le fruit de la vente d'une partie du patrimoine universitaire pour aménager de nouveaux campus modernes, sans perte pour l'Etat et tout en garantissant aux universités des moyens pour s'engager dans la réorganisation de leur schéma immobilier.
La collaboration entre Métropoles est également intéressante pour peser sur les stratégies nationales et démontrer que l'avenir de l'université s'inscrit dans son enracinement territorial.

La création des COMUEs ne suit pas toujours les contours et la dynamique de re-définition à l'œuvre de la carte territoriale. Quelle position les Métropoles doivent-elles adopter face à cette structure ?

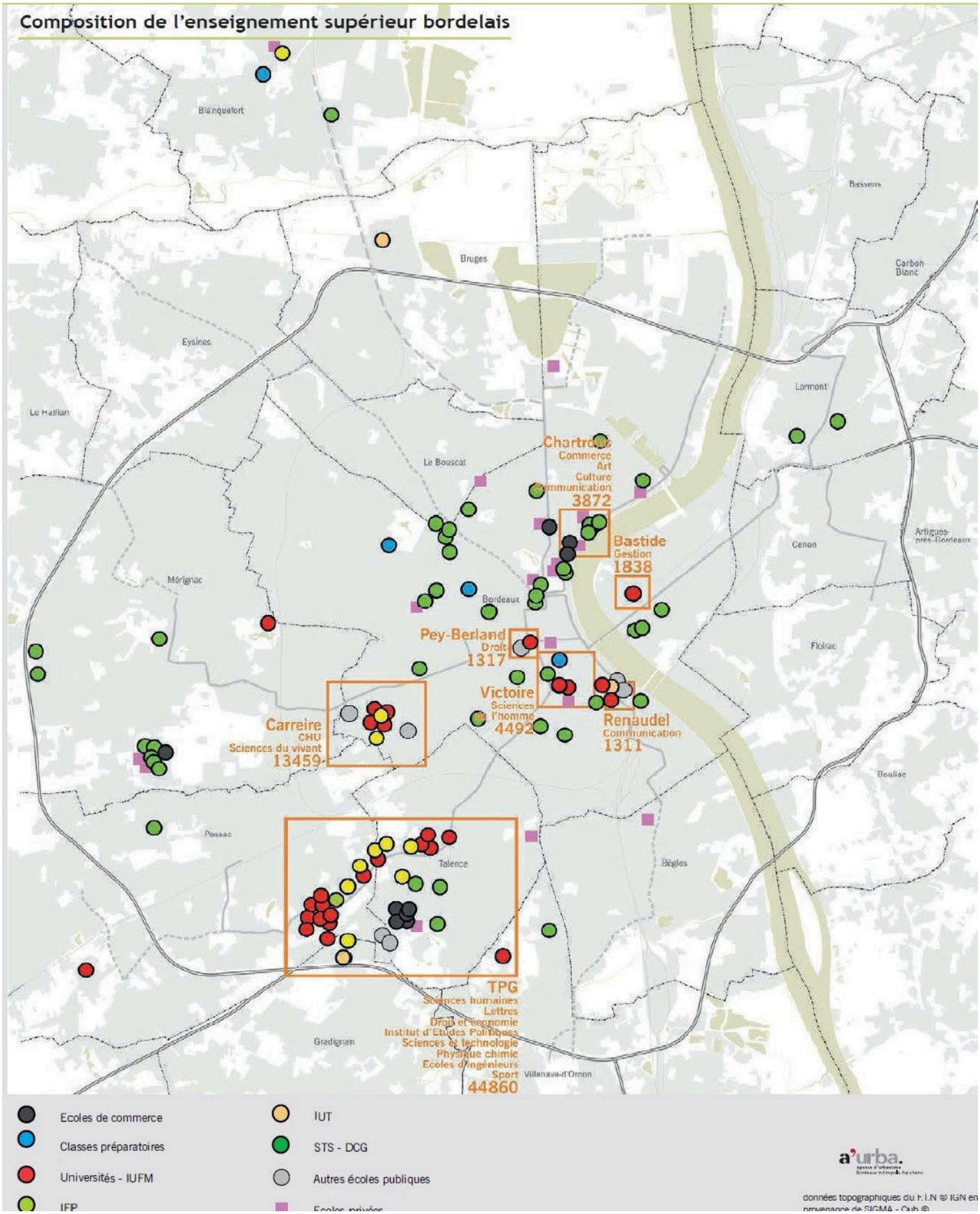
Véromique Paquis : La Métropole est membre associé de la COMUE Université Côte d'Azur et la soutient fortement. Cette structure permet de n'avoir qu'un seul interlocuteur sur des sujets stratégiques. Un tel regroupement a d'ailleurs permis de présenter une candidature aux IdEx (retenue en 2015) fondée sur la transdisciplinarité, un enracinement de la recherche et un partenariat solide avec le monde de l'industrie local.
La stratégie de développement de l'Université et le dossier IdEx sont par ailleurs en cohérence avec la transformation du territoire niçois voulue par Christian ESTROSI, dès son élection comme maire de Nice en 2008, d'un modèle économique essentiellement appuyé sur le tourisme au développement de nouvelles filières industrielles sur des secteurs à forte valeur ajoutée tels que les Greentech, la Santé, la ville intelligente... ■

Annexe 2

Carte de la répartition des établissements d'enseignement supérieur sur l'agglomération bordelaise

(A'urba, 2012)

Composition de l'enseignement supérieur bordelais



- Ecoles de commerce
- Classes préparatoires
- Universités - IUFM
- IFP
- IUT
- STS - DCG
- Autres écoles publiques
- Ecoles privées

a'urba.

données topographiques du F.I.N © IGN en provenance de SIGMA - Oub ©

Annexe 3

Tour de France des métropoles

BORDEAUX METROPOLE

Identité

Création : 1966 (communauté urbaine)
Nombre de communes membres en 2015 : 28
Population : 749 595 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Alain JUPPE, maire de Bordeaux
Vice-président délégué « AggloCampus - Enseignement supérieur, recherche et innovation » : Franck RAYNAL, maire de Pessac

Service

2011 – 2016 : équipe « Campus » au sein de la Direction des stratégies métropolitaines et de l'innovation, pôle Développement durable et rayonnement métropolitain
2016 – : Mission « Enseignement supérieur, recherche et innovation »
DGA Développement, DG Valorisation du territoire.

Intervention en matière d'ESR

Participation au financement de l'Opération Campus (56,5M€)
Participation au CPER 2015-2020 (12M€)
Membre fondateur de la fondation Bordeaux Université
Participation à des opérations immobilières, soutien à des programmes de recherche et des structures d'innovation et de transfert de technologie.

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

Stratégie de *Bordeaux Métropole en matière de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation* (adoptée en Conseil métropolitain le 8 juillet 2016)

BREST METROPOLE

Identité

Création : 1974 (communauté urbaine)
Nombre de communes membres en 2015 : 8
Population : 212 891 habitants (recensement INSEE 2012)
Président : François CUILLANDRE, maire de Brest
Vice-président délégué à « l'enseignement supérieur et la recherche »: Pierre KARLESKIND, conseiller municipal de Brest

Service

Mission « enseignement supérieur, recherche et innovation » au sein de la Direction du développement économique, DGA développement économique et urbain.

Intervention en matière d'ESR

Participation au CPER 2007-2013 (9M€)

Dispositifs propres : soutien aux équipements de recherche, allocations de recherche, soutien à l'organisation de colloques scientifiques, valorisation de la recherche (technopole), pôle de compétitivité (mise à disposition de surfaces).

Soutien à des projets de vie étudiante et à la mobilité (bourse de stage à l'étranger)

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

[Stratégie annoncée pour mars 2016, toujours en cours]

GRENOBLE ALPES METROPOLE

Identité

Création : 1966 (syndicat), 1994 en communauté de communes,
2000 en communauté d'agglomération
Nombre de communes membres en 2015 : 49
Population : 442 772 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Christophe FERRARI, maire de Pont-de-Claix
Vice-président délégué à « l'enseignement supérieur, la recherche, l'Europe et aux équipements communautaires » : Claus HABFAST, conseiller municipal de Grenoble

Service

Direction « Enseignement supérieur, recherche, innovation » (créée en 2007) au sein de la DGA Développement et attractivité.

Intervention en matière d'ESR

Intervention ancienne dans le cadre de la compétence développement économique (filières) et en tant qu'aménageur de son territoire (mobilités, urbanisme, habitat…)

4 axes principaux d'intervention :

- Accueil, vie et culture
- Entrepreneuriat étudiant
- Promotion d'évènements scientifiques
- Diffusion scientifique, culturelle et technique

Participation de la métropole au financement de l'Opération campus (40M€) et aux CPER 2007-2013 et 2014-2020. Partenaire du volet « enseignement supérieur et recherche » du CPER depuis les années 1990.

Budget annuel d'environ 10M€ (fonctionnement 1M€)

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

--

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

Identité

Création : 1966 (communauté urbaine)
Nombre de communes membres en 2015 : 85
Population : 1 129 061 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Damien CASTELAIN, maire de Péronne-en-Mélantois
Vice-président délégué à « Innovation - Recherche, Université, Enseignement supérieur - Veille économique internationale - Objets connectés » : Guillaume DELBAR, maire de Roubaix

Service

Service « Recherche, innovation et enseignement supérieur » au sein de la Direction « Stratégie, recherche, innovation et enseignement supérieur » du Pôle développement économique et emploi.

Intervention en matière d'ESR

Compétence en matière de soutien à la recherche (depuis décembre 2009) prise en appui au développement économique.

Une métropole impliquée dans la candidature IdEx des établissements.
Participation au financement de l'Opération Campus (30M€).
Pas de participation au CPER 2007-2013 mais participe au CPER 2014-2020.

Soutien à la recherche (1M€/an) : financement de thèses et post-docs, soutien apporté à des colloques universitaires, financement de grands projets de recherche (InriaTech, CEA Tech…)
Mise en place de manifestations visant à rendre plus visibles aux entreprises les « pépites » métropolitaines (ressources scientifiques et technologiques potentiellement mobilisables par les entreprises)
8M€ pour le logement étudiant

Budget : 1,5M€/an en fonctionnement ; 5M€/an en investissement (chiffres 2014)
Contractualisation (convention cadre triennale) avec l'Université de Toulouse

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

Schéma métropolitain d'*Enseignement Supérieur* et de Recherche (adopté en Conseil métropolitain le 14 octobre 2016)

MONTPELLIER MEDITERRANNEE METROPOLE

Identité

Création : 1965 (district), 2001 en communauté d'agglomération
Nombre de communes membres en 2015 : 31
Population : 427 541 habitants (recensement INSEE 2011)
Président : Philippe SAUREL, maire de Montpellier
Vice-présidente déléguée au « développement économique, enseignement supérieur et recherche, innovation, international, artisanat » : Chantal MARION, conseillère municipale de Montpellier

Service

Pas de service dédié.
Les questions liées à l'enseignement supérieur et à la recherche sont traitées à la Direction du développement économique et de l'emploi (mission Grands projets stratégiques).

Intervention en matière d'ESR

Partenariats avec les établissements principalement liés à l'innovation et à l'entreprenariat : contribution au financement de la SATT via un fond de maturation créé en 2012, au Diplôme universitaire « entreprendre » en partenariat avec un Labex du même nom et porté par la faculté d'AES de l'Université de Montpellier, étroite collaboration entre le Business Innovation Center de la Métropole et les centres de recherche pour accompagner les chercheurs à transformer leur innovation en startup…

De manière générale, des liens anciens entretenus avec les laboratoires et la SATT

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

--

NANTES METROPOLE

Identité

Création : 1967 (association communautaire), 1982 en syndicat, 1992 en district
Nombre de communes membres en 2015 : 24
Population : 609 198 habitants (recensement INSEE 2013)
Présidente : Johanna ROLLAND, maire de Nantes
Vice-présidente déléguée à « l'enseignement supérieur, la recherche, l'Europe et les relations internationales» : Karine DANIEL, adjointe au maire de Nantes
Depuis sa démission en mai 2016, Bertrand AFFILE, maire de Saint-Herblain, est vice-président « déplacements et transports publics – enseignement supérieur et recherche »

Service

Direction « Recherche, innovation et enseignement supérieur » au sein de la DGA Développement économique et attractivité internationale

Intervention en matière d'ESR

Compétence « actions et réalisations en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche » (depuis 2001)

Un budget important : CPER 25M€, hors CPER 12M€/an en moyenne sur la période 2008-2014 avec une dépense globale de 85M€ sur le mandat (hors innovation) qui devrait être doublée sur le mandat 2014-2020.
Dépenses en fonctionnement élevées : Ecole des Beaux Arts (3,3M€/an), Ecole de commerce Audencia (1,2M€/an), technopôle (450k€/an), contrat de site avec l'Université (700k€/an), maison des chercheurs étrangers…

Autres interventions : immobilier (Quartier de la création, gestion de locaux…), allocations de recherche, mobilité et accueil de chercheur, prix de thèse (aide à la publication), manifestations scientifiques, équipement de laboratoires.

Contractualisation pluriannuelle avec l'Université de Nantes et d'autres établissements

NB. Les questions de vie étudiante sont traitées par la ville de Nantes.

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

Démarche Campus Nantes
Schéma de développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (adopté en Conseil métropolitain le 27 juin 2014)

METROPOLE NICE COTE D'AZUR

Identité

Création : 2002 (communauté d'agglomération), 2009 en communauté urbaine, 2012 en métropole
Nombre de communes membres en 2015 : 49
Population : 536 327 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Christian ESTROSI, adjoint au maire de Nice et président de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Vice-président(e) délégué(e) à l'enseignement supérieur et à la recherche : Ø
Elu de référence sur ces questions : Véronique PAQUIS, adjointe au maire de Nice en charge de *l'enseignement supérieur, de la recherche et du développement durable, conseillère* métropolitaine présidente de la commission « Environnement - enseignement supérieur et recherche »

Service

Direction « Enseignement supérieur, recherche et nouvelles filières » au sein de la DGA Economie, innovation, emploi et international.

Intervention en matière d'ESR

Domaine historiquement traité par la ville de Nice.
Logique d'intervention de la métropole : partager un projet de développement stratégique avec les établissements sur la base d'un projet de développement économique du territoire.

Recherche : soutien à des associations, laboratoires, colloques.
Enseignement supérieur : immobilier, convention d'objectifs avec l'Observatoire de la Cote d'Azur
Vie étudiante : convention d'objectifs avec une fédération étudiante, soutien à des manifestations

Travail par filières.
Exemple : création d'une technopôle sur la filière numérique et écologique avec un Institut Méditerranéen du Risque, de l'Environnement et du Développement Durable, fruit d'un partenariat entre la Métropole et l'Université Nice Sophia Antipolis.

Un budget fonctionnement (subventions recherche, enseignement, AMO diverses…) autour de 700k€/an depuis 2012 et un budget investissement proche des 2M€/an.

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

--

RENNES METROPOLE

Identité

Création : 1970 (district), 2000 en communauté d'agglomération
Nombre de communes membres en 2015 : 43
Population : 426 502 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Emmanuel COUET, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande
Vice-présidente déléguée à « l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation » : Isabelle PELLERIN, conseillère municipale de Rennes

Service

Service « Enseignement supérieur et recherche » au sein de la Direction « Economie, emploi, innovation », Pôle « Stratégie, développement, aménagement »

Intervention en matière d'ESR

Compétence en matière de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche (depuis 2001)

Intervention autour de 4 axes :

- le développement de l'excellence académique : recherche et formation
- l'amélioration de la qualité et de l'attractivité du site universitaire
- la participation des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'innovation
- la promotion du site universitaire.

Budget de 8M€/an sur le mandat 2008-2014
Participation au CPER 2007-2013 (28M€) et au CPER 2014-2020
Des dépenses en fonctionnement en augmentation (plus d'1M€/an)

Interventions très variées : aides à l'acquisition d'équipements scientifiques, CIFRE, soutien à la culture scientifique et technique (festival des sciences) et aux manifestations scientifiques (colloques, workshops…), intervention sur le patrimoine (cité internationale), bourses de mobilité (entrante et sortante), aides à l'installation scientifique (500k€/an), développement du campus numérique UEB C@mpus...

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

Schéma de développement universitaire métropolitain (mars 2014)

METROPOLE ROUEN-NORMANDIE

Identité

Création : 1974 (syndicat rouennais), 1995 en district,
2000 en communauté d'agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe
Nombre de communes membres en 2015 : 71
Population : 488 926 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Frédéric SANCHEZ, maire de Petit-Quevilly
Vice-présidente déléguée aux questions de « Université - Vie étudiante - Initiatives jeunes - Recherche - Enseignement supérieur» : Mélanie BOULANGER, maire de Canteleu

Service

Pas de service dédié.
Une personne chargée du développement des filières technologiques au sein de la Direction « Développement économique », Pôle « Développement, attractivité, solidarité »

Intervention en matière d'ESR

Interventions autour de la promotion territoire et de l'attractivité

- Culture : travail avec l'office du tourisme et les musées
- Soutien à l'esprit d'entreprendre : subvention de la métropole à l'école de commerce NEOMA BS, soutien à l'entrepreneuriat étudiant, projet InnovENT-E…
- Soutien au Confucius Institute for business de la NEOMA BS (partenariat avec la Chine)
- Soutien à la vie étudiante

Soutien accordé également à certaines formations, à des équipements pédagogiques et des plateformes technologiques en lien avec les axes stratégiques de la Métropole.

Conventions avec les établissements

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

[Document cadre annoncé pour fin 2015, toujours en cours]

EUROMETROPOLE DE STRASBOURG

Identité

Création : 1966 (communauté urbaine)
Nombre de communes membres en 2015 : 28
Population : 483 194 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Robert HERRMANN, adjoint au maire de Strasbourg
Vice-président en charge de « l'enseignement supérieur, le plan campus et la recherche » : Nicolas MATT, conseiller municipal de Strasbourg

Service

Service « Enseignement supérieur et recherche » au sein de la Direction « Développement économique et attractivité », DGA « Aménagement, développement et mobilité »
A noter, les administrations de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg sont fusionnées depuis 1972.

Intervention en matière d'ESR

Participation à l'Opération Campus (25M€), Subvention à l'IHU (10M€)
Dépenses en fonctionnement autour de 1M€/an
Soutien à la vie étudiante (300k€/an), bourses (100k€/an)

Stratégie internationale importante dans cette intervention.
Conceptions-réalisation de nouveaux grands projets structurants dans le cadre de la feuille de route Strasbourg Eco2020.

Plusieurs grands programmes de la Métropole arrivent à terme :
- une Maison Universitaire Internationale pour accueillir étudiants et chercheurs étrangers. Elle sera le point d'ancrage du futur Campus Européen voulu par François Hollande dans le prolongement de la Confédération Européenne des Universités du Rhin supérieur (Eucor), réseau universitaire trinational animé à Strasbourg mais ayant vocation à prendre davantage d'ampleur.
- le projet NextMed : l'objectif est d'opérer une alliance, sur un même site, des compétences issues du spatial, de la robotique, de la médecine, de la chimie, de la biologie et du numérique pour inventer des robots chirurgicaux et penser la médecine de demain.

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/enseignement-superieur-recherche/strategie

TOULOUSE METROPOLE

Identité

Création : 1992 (district), 2000 en communauté d'agglomération,
2009 en communauté urbaine
Nombre de communes membres en 2015 : 37
Population : 734 914 habitants (recensement INSEE 2013)
Président : Jean-Luc MOUDENC, maire de Toulouse
Vice-président délégué à la « Prospective, contractualisation et programmation métropolitaines, Recherche et innovation » : François CHOLLET, adjoint au maire de Toulouse (délégation : relations avec les Universités, l'enseignement supérieur et la recherche)

Service

Direction « Recherche, innovation, filières » (créée en 2012) au sein de la DGA « Développement économique, emploi et rayonnement international » 1ETP

Intervention en matière d'ESR

Niveaux d'intervention :
Immobilier (universitaire, plateformes de recherche, logement étudiant 4M€, culture scientifique), Projets de recherche collaboratifs (40) sur les questions urbaines et avec des entreprises (mobilités, technologie, aménagement…), Missions, études et appels à projets (conception d'outils) Soutien à des colloques, congrès et évènements à caractère scientifique visibles

Participation au financement de l'Opération Campus (50M€) et au CPER 2007-2013
Aménagement de « campus » afin de regrouper sur un site commun, à travers une approche multidisciplinaire, une diversité d'acteurs travaillant sur un même sujet (Toulouse Montauban Aerospace, Oncopôle).

Convention avec la COMUE (2013-2015)

Formalisation d'une stratégie métropolitaine

Schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain (adopté en Conseil de la Métropole le 18 février 2016). Stratégie économique qui se compose de 20 projets structurants répartis en 4 programmes : les pactes stratégiques (projets 1 à 3), la qualité de l'accueil (projets 4 à 9), l'attractivité (projets 10 à 13) et la proximité (projets 14 à 20). Le premier programme contient un pacte « Université, recherche et innovation », en cours de rédaction en 2016.

Annexe 4

Stratégie de Bordeaux Métropoles en matière de soutien à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation

(Bordeaux Métropole, 2016)

STRATÉGIE DE BORDEAUX MÉTROPOLE
EN MATIÈRE DE SOUTIEN À

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION

Adoptée au Conseil Métropolitain
du 8 juillet 2016

Introduction

La France et l'Europe agissent depuis plusieurs années pour donner au savoir une place centrale et faire de la connaissance un nouveau levier de croissance. L'Europe et ses états membres ont ainsi engagé au tournant du siècle une réflexion commune sur l'importance des universités et de la recherche pour répondre aux nouveaux défis économiques. Cette problématique, centrale dans la Déclaration de Bologne et la Stratégie de Lisbonne, s'est traduite par l'objectif de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde ».

Parallèlement, la France a connu une multiplication et une diversification des formations dans l'enseignement supérieur, un fort accroissement du nombre d'étudiants, l'autonomisation progressive de ses universités et la mise en place de politiques nationales de site encourageant le regroupement et la coordination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche publics au niveau des grandes métropoles françaises. Ces changements dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche français ont notamment permis aux établissements de développer une vision stratégique et territorialisée associant une ambition européenne, voire internationale, et un ancrage territorial plus fort afin de s'insérer dans un écosystème local.

Depuis 2010, plusieurs grandes métropoles françaises se sont munies de schémas stratégiques de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche afin d'intégrer au mieux les établissements sur leurs territoires, de dégager des axes forts de partenariats et de préciser le rôle des Métropoles aux côtés de l'Etat et des Régions.

Bordeaux Métropole, à l'instar des grandes métropoles françaises et européennes, dispose sur son territoire d'une offre riche en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Ses interventions dans ce domaine se sont renforcées depuis 2010, affirmant ainsi progressivement son statut de « métropole de la connaissance ». Cette présence, en particulier dans le cadre de l'Opération Campus, la positionne aujourd'hui parmi les partenaires principaux des établissements de son territoire aux côtés de la Région et des communes. La montée en compétence de Bordeaux Métropole sur ces questions, avec son passage au statut de métropole et la possibilité d'intervenir en matière de « soutien et aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche » (loi MAPTAM du 27 janvier 2014), ainsi que l'intensification de ses rapports avec les établissements l'ont conduite à élaborer une stratégie d'intervention en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Une démarche de consultation

Ce travail a été nourri par un comité consultatif réunissant l'ensemble des acteurs du territoire métropolitain en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche. Les grands partenaires institutionnels et économiques de la Métropole et les établissements publics et privés ont ainsi été associés à la réflexion qui a permis de définir, dans une intelligence collective, des objectifs et des priorités d'intervention. Ils ont pu exprimer, lors de 4 séances et d'ateliers de travail, leur vision du rôle de la Métropole, des problématiques liées au territoire, des enjeux en matière d'enseignement supérieur et de recherche et exposer leurs attentes sur la future stratégie métropolitaine.

Par cette démarche et des rencontres régulières avec ses principaux partenaires, Bordeaux Métropole a fortement associé l'Etat et la Région Nouvelle Aquitaine au processus de réflexion. Son intervention tiendra compte des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que des orientations du futur schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour une métropole européenne de la connaissance

La stratégie de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche déclinée dans ce document est guidée par l'ambition de créer une métropole européenne de la connaissance :

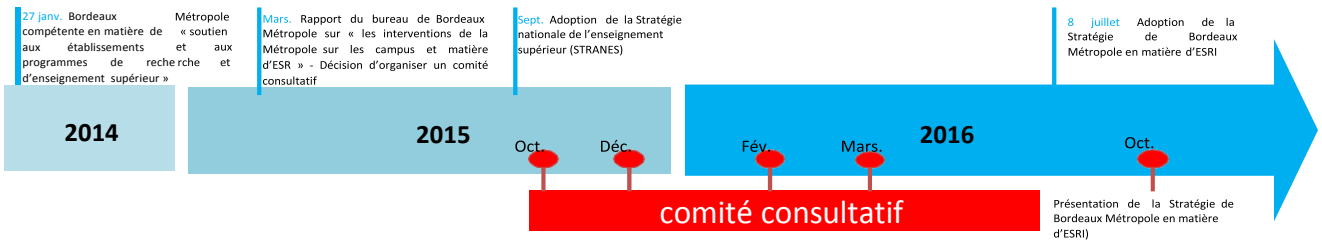
- ouverte sur la société, l'économie et le monde
- proposant une haute qualité d'accueil et d'études pour les étudiants,
- en interaction forte avec le territoire métropolitain et les communes

L'action de Bordeaux Métropole s'articulera autour de trois grandes orientations prioritaires :

- **Soutenir l'ESRI métropolitain comme levier de développement territorial**
- **Développer un environnement de qualité propice au développement des activités d'ESRI**
- **Favoriser la production et la diffusion des connaissances sur l'ensemble du territoire**

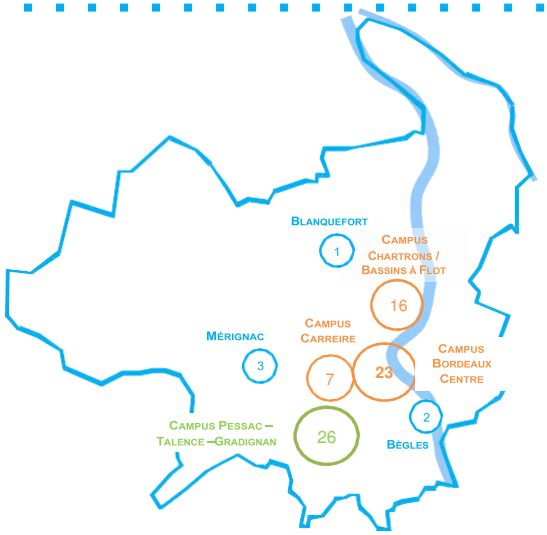
Le comité consultatif

Les grandes étapes de l'élaboration de la stratégie



Une participation en moyenne de 70 personnes sur les 4 séances avec une représentativité des acteurs et des territoires

8%	Organismes de recherche
16%	Associations et acteurs économiques
24%	Collectivités territoriales (communes, Métropole, Région)
24%	Universités et établissements publics d'enseignement
28%	Etablissements d'enseignement privés



Plus de 16 heures d'échanges et de débat rythmées entre ateliers de travail, interventions d'experts internationaux et éclairages locaux

- Stratégie et attentes des grands acteurs de l'ESR (1h)
- 4 regards extérieur sur l'ESR (45 min)
- Regard d'expert international (1h) Jonathan Fink
- Regard d'expert européen (1h) Philippe Larédo
- Ateliers de production collective (1h45x3)
  Campus, territoire(s) & usage(s)
  Lieu(x) des savoirs
  [Métro]pôle d'innovation
- Ateliers de production collective (1h45x3)
  Campus, territoire(s) & usage(s)
  Lieu(x) des savoirs
  [Métro]pôle d'innovation

L'ESR sur la métropole en quelques chiffres

Photographie et évolution

88 700 étudiants

12% de la population de la métropole bordelaise

10 000 enseignants chercheurs

+ 27% d'étudiants depuis 2001

Répartition spatiale

75% des étudiants de la région Aquitaine en 2015

82% des étudiants résident sur les 4 communes de Bordeaux, Pessac, Talence et Gradignan

Investissements publics

700 millions d'euros pour l' Initiative d'Excellence
538 millions d'euros d'Opération Campus
309 millions d'euros dans le CPER

Dont **65 millions d'euros** investis par Bordeaux Métropole pour les 10 prochaines années (Opération Campus et CPER)

Conditions de vie des étudiants

679 euros par mois de ressources moyennes

385 euros des dépenses dédiées au logement soit 2/3 des dépenses

18% des étudiants sont en résidence étudiante

1. SOUTENIR L'ESR MÉTROPOLITAIN COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Dans un objectif de développement territorial, la Métropole bordelaise doit, par son action, permettre de conforter l'ambition d'excellence portée par plusieurs établissements afin de se positionner parmi les grandes métropoles françaises et européennes. La Métropole doit également chercher à renforcer les liens entre les établissements et le monde socio-économique pour valoriser les résultats de la recherche et générer des retombées positives en matière d'emploi. La qualité des infrastructures d'enseignement supérieur, des formations et de la recherche locales sont par ailleurs un véritable atout pour la visibilité et l'attractivité du territoire métropolitain.

1. Soutenir les établissements d'ESR en dotant le territoire d'infrastructures de qualité pour la réussite des étudiants et une recherche d'excellence

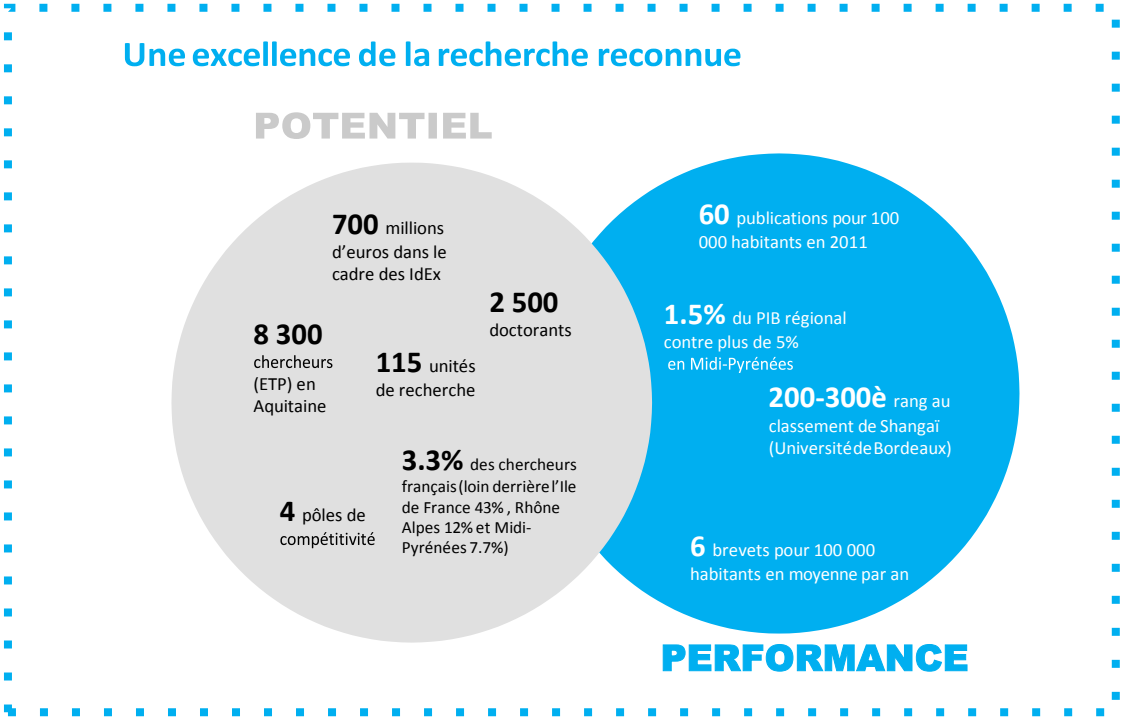
Les établissements bordelais, notamment universitaires, ont longtemps souffert de la vétusté de leurs locaux et équipements. La Métropole s'inscrit pleinement dans la démarche d'excellence engagée par les établissements bordelais en investissant fortement pour proposer des infrastructures nouvelles dédiées à l'ESR et s'impliquer davantage dans cette dynamique qui touche l'ensemble du site.

Participer à la réalisation d'équipements de qualité et modernes
Permettre aux établissements de proposer des conditions de travail de qualité afin de favoriser la réussite des étudiants et la mise en application d'innovations pédagogiques ainsi que de mener une recherche de pointe dans des domaines innovants. Ainsi, pour la première fois, Bordeaux Métropole engage des investissements à hauteur de 7.7 millions d'euros dans le cadre du volet métropolitain du CPER 2015-2020, au titre du renforcement des capacités d'enseignement supérieur et de recherche de la Métropole (IUT de Gradignan, Institut de Maintenance Aéronautique, Centre Etudes Nucléaires de Bordeaux Gradignan, ENSEGID…), et auprès des Investissements d'Avenir (Institut de Recherche Technologique St Exupéry, 1.2 millions d'euros sur les matériaux du futur pour l'aéronautique et le spatial).

Développer les actions dans le cadre de l'initiative d'excellence de l'université de Bordeaux (IdEx Bordeaux).

Action majeure du volet enseignement supérieur et recherche des Investissements d'Avenir, le programme «Initiative d'excellence » est à la fois un label associé à la dynamique de développement de l'université de Bordeaux dans son contexte partenarial (écoles et établissements associés, organismes de recherche) pour atteindre les performance d'une grande université internationale, et un programme opérationnel d'investissement sur des projets innovants en matière de recherche, de formation et de transfert de savoirs. Sa dotation à hauteur de 700M€ confirmée par le gouvernement en avril 2016 permet de soutenir la compétitivité d'environnement de recherche de très haut niveau dans des domaines aussi divers que : les matériaux, l'imagerie médicale, la cardiologie, les neurosciences, l'optique, laser, photonique, numérique, écosystèmes côtiers.

La Métropole entend se positionner comme partenaire de cette dynamique afin d'apporter son soutien pour un ancrage territorial fort et sur les questions majeures de vie de campus notamment dans le cadre des actions de l'Opération Campus (mobilités douces, espaces publics, nouveaux services aux étudiants,…), et accompagner le renforcement d'un « esprit de campus » identifié comme étant essentiel lors de l'évaluation de l'IdEx. Un travail est déjà engagé sur ce dernier point.



.

L'attractivité résidentielle de la métropole bordelaise s'accompagne d'un dynamisme économique important et d'un bassin d'emplois attractif, dans des secteurs traditionnels (activités d'affaires, du commerce et du tourisme) mais aussi de plus en plus dans des secteurs de pointe (aéronautique, laser, numérique, santé …). L'innovation est au cœur de ce développement économique. La recherche représente 1.5% du PIB aquitain contre 3% en Rhône-Alpes, et près de 5% en Midi-Pyrénées. L'ambition pour la Métropole réside dans sa capacité à renforcer l'écosystème d'innovation au travers d'un soutien technopolitain en misant sur une plus grande adéquation entre l'offre de formation et de recherche des établissements et les besoins locaux.

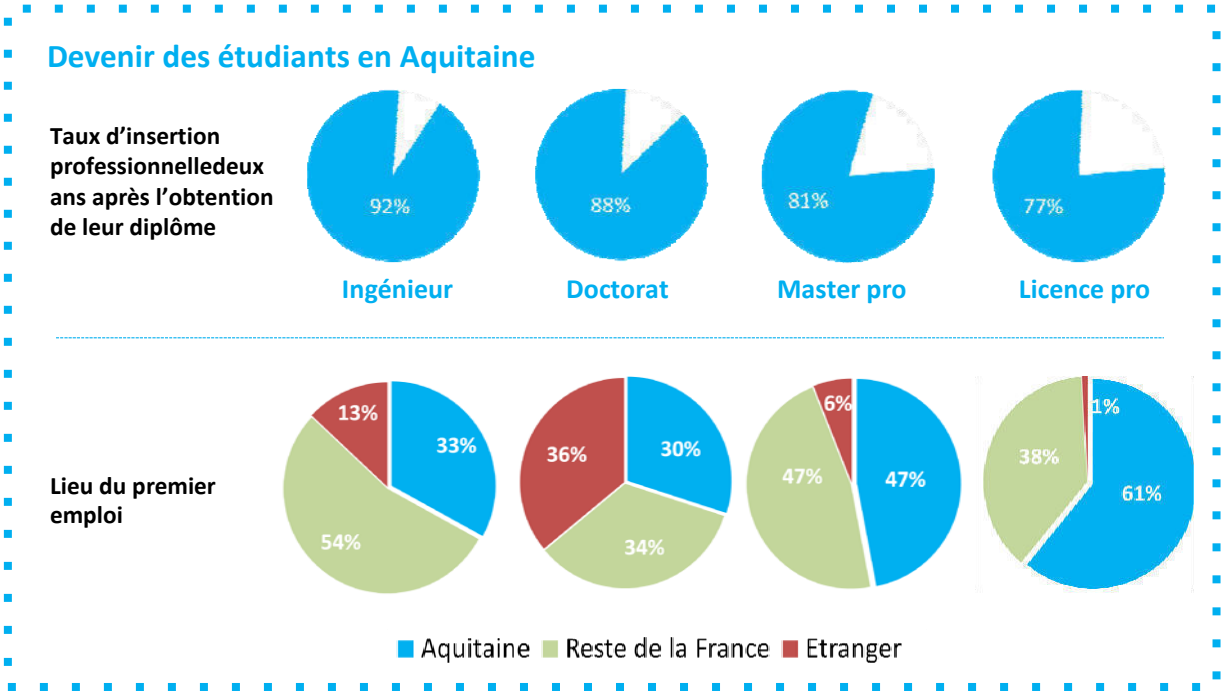
2. Renforcer l'écosystème économique local

Soutenir le développement des filières de pointe et émergentes en complétant l'accompagnement des structures et acteurs économiques (agences économiques, technopôles, clusters, pôles de compétitivité) par le renforcement des collaborations et partenariats directs et indirects avec les laboratoires de recherche publics, la recherche privée et le tissu d'entreprises locales. En s'appuyant prioritairement sur les six grandes filières de développement et de recherche de la Métropole (Aéronautique-Spatial-Défense, Optique-Laser, Sciences et technologies de la santé, digital-numérique, transition écologique-ville durable et tertiaire supérieur), il s'agira notamment :

- Améliorer la visibilité et la lisibilité des dispositifs d'accompagnement (pépinières, incubateurs), au-delà des start-up, pour renforcer les synergies entre les porteurs de projets de tous horizons (étudiants, habitants, associations, PME…) et les acteurs de l'ESRI tout au long de la chaîne technopolitaine, notamment pour anticiper les besoins futurs immobiliers et de développement sur la métropole. Il conviendra de travailler, avec les acteurs de l'ESR, à une meilleure connaissance et communication des outils d'accompagnement à l'entrepreneuriat mis à disposition des étudiants.

- Diffuser et essaimer une culture de recherche et d'innovation vers les PME locales. Il s'agira, en lien avec les communes, de contribuer à cette diffusion au travers de la mise en réseau des acteurs, d'un partage des savoirs et des équipements et du développement de nouvelles collaborations. Le dynamisme de la métropole offre des perspectives pour des territoires d'expérimentation et d'application (Opération d'Intérêt National, Opérations d'Intérêt Métropolitain, zone d'intégration des Réseaux Intelligents à Blanquefort,…) avec l'ESR. A titre d'exemple, des démonstrateurs locaux pourraient être envisagés comme sur le quartier de Saige à Pessac avec des réflexions engagées avec des bailleurs sociaux, des laboratoires de recherche des Universités, des organismes de recherche (INRIA) ou des écoles d'ingénieurs ou encore sur le parc Newton à Bègles dans le périmètre de l'OIN Bordeaux Euratlantique autour de la ville durable.

- Encourager la diffusion des Sciences Humaines et Sociales et la transdisciplinarité dans la recherche et le développement pour créer de la valeur ajoutée et de nouvelles opportunités afin de permettre aux entreprises, aux usagers et aux habitants de la métropole de répondre aux défis de demain. Il s'agira notamment d'encourager les outils existants (comme les Centres d'Innovation Sociétale mis en place dans le cadre de l'IdEx) mais aussi de valoriser des initiatives et des projets visant à des transferts technologiques.



Une des premières traductions pourra être la structuration, la valorisation et le développement d'une filière tertiaire supérieur, s'appuyant sur le formidable potentiel de formation et de recherche présent sur la métropole bordelaise.

Favoriser une meilleure adéquation entre formation et emploi en rapprochant l'offre de formation supérieure et les besoins d'emplois qualifiés, d'ingénierie et d'innovation des entreprises locales et des acteurs du territoire. Cela implique d'intervenir sur l'ensemble du parcours de l'étudiant, du lycée au premier emploi, en lui fournissant des informations sur l'écosystème local et de soutenir les ponts entre monde du travail et monde de l'enseignement (apprentissage, formation continue…). Pour la Métropole, il conviendra de :

- Favoriser une diversité de l'offre de formation de l'enseignement supérieur et une proximité avec les entreprises en soutenant le développement notamment de l'alternance, de la formation continue et de l'apprentissage en lien avec les acteurs économiques locaux.
- Soutenir et favoriser la constitution d'un bassin de talents dans le domaine numérique. Il s'agira de renforcer le lien des formations numériques à l'entreprise comme facteur multiplicatif des formations et cela au regard de l'insertion professionnelle des étudiants. Au-delà, la transition numérique des formations classiques devra être encouragée.
- Accompagner les porteurs de projet et l'entrepreneuriat étudiant. La Métropole poursuit son soutien économique aux structures d'accompagnement à l'entrepreneuriat (incubateurs, pépinières, Réseau Entreprendre Aquitaine) en insistant sur la nécessité de faire connaître ces dernières dans les établissements d'ESR et à destination des étudiants afin de les articuler avec les initiatives déjà engagées.

INTERACTIONS ET SYNERGIES ENTRE ESR ET ACTEURS DU MONDE ÉCONOMIQUE AUTOUR DE 6 FILIÈRES SUR LA MÉTROPOLE BORDELAISE

FILIÈRES TECHNOPOLITAINES DE POINTE

AÉRONAUTIQUE SPATIAL DÉFENSE

630 entreprises
59 000 emplois
2500 chercheurs

OIM BORDEAUX AÉROPORT

PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ AÉROSPACE VALLEY

Institut de Maintenance Aéronautique ENSEIRB-MATMECA et l'INSEEC, ENSAM Rhodia/CNRS/Universités de Bordeaux - HEAL-Albatros (entre l'Université de Bordeaux, l'INP et Thalès).

OPTIQUE LASER

10 000 emplois
48 brevets déposés
2 000 publications

OIM BORDEAUX INNO CAMPUS

PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ ALPHA - ROUTE DES LASERS

Laboratoires CELIA, LOMA, ILP, LP2N l'Université de Bordeaux, le CNRS, le CEA), Institut d'optique ...

SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LA SANTÉ

2500 entreprises
26 000 emplois
2 EquipEx, 3 LabEx

OIM BORDEAUX INNO CAMPUS

PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ AÉROSPACE VALLEY

18 000 étudiants / an formés à l'Université de Bordeaux CHU, IHU/Lyric, Institut Bergonié, Neurocampus, Centre de Génomique Fonctionnelle de Bordeaux, Ecole Nationale Supérieure de Technologie des Biomolécules de Bordeaux, ...

SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES - TRANDISCIPLINARITÉ

LaBRI, INRIA, Matériau au Système (IMS) Ecole Nationale Supérieure de Cognitique de Bordeaux (ENSC), CESI, ENSEIRB MATMECA Universités de Bx / Bx Montaigne

BORDEAUX FRENCH TECH

OIN BX EURATALANTIQUE, (CITÉ NUMÉRIQUE,...), BASSINS À FLOT, DARWIN...

4700 entreprises
23 000 emplois industriels
1000 chercheurs

DIGITAL NUMÉRIQUE

INP avec 8 écoles d'ingénieurs INRA, INEF 4 Université de Bx et Bx Montaigne, IATU

PÔLE CREADH

ECOPARC /ZIRI (BLANQUEFORT) NEWTON (BÈGLES)

TRANSITION ÉCOLOGIQUE VILLE DURABLE

Formations supérieures en banques, finances et assurances, Université de Bordeaux / Bordeaux Montaigne, écoles privées (Groupe INSEEC, BEM – Kedge...)

OIN BX EURATLANTIQUE, BERGES DE GARONNE, OIM

14 800 entreprises
69 000 emplois
200 grands sièges sociaux

TERTIAIRE SUPÉRIEUR

FILIÈRES ÉMERGENTES

L'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation sur la métropole bordelaise sont reconnus pour leur qualité voire leur excellence dans plusieurs spécialités et domaines. Pour autant et paradoxalement, l'attractivité de la métropole s'appuie essentiellement sur ses potentialités résidentielles. Pour la métropole bordelaise, l'enjeu consiste à valoriser ce potentiel de formation et de recherche et d'innovation en associant les acteurs de l'ESR aux démarches et actions contribuant au rayonnement et à l'attractivité du territoire, tout en renforçant la communication et la diffusion de ces activités de recherche, sources de valeur ajoutée et créatrices d'activités économiques et d'emplois. L'enjeu d'attractivité est important puisqu'il s'agit d'attirer des étudiants étrangers, des chercheurs pour gagner en visibilité et en lisibilité.

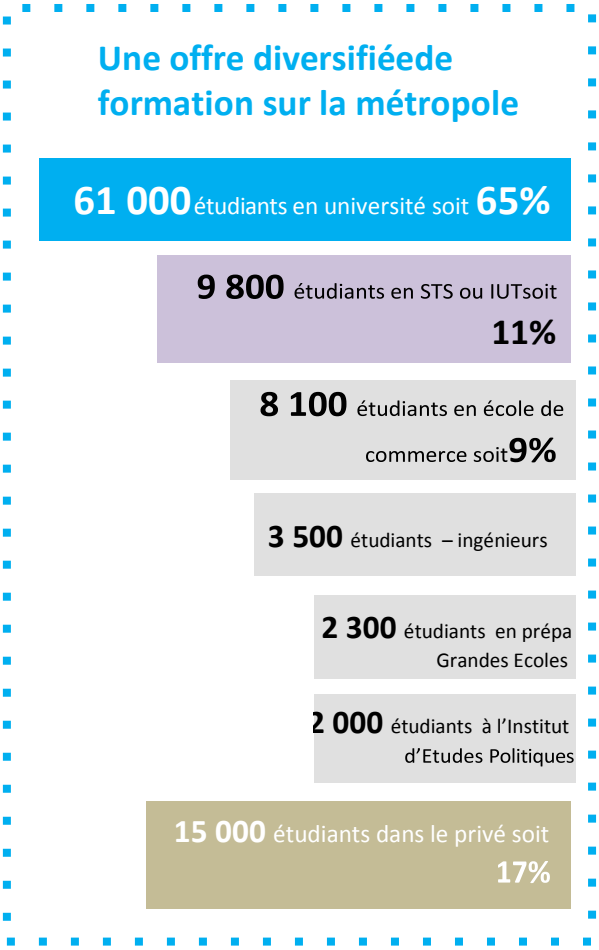
3. Valoriser et affirmer la place centrale de l'ESRI dans l'attractivité de la métropole bordelaise au niveau européen

Inscrire les acteurs de l'ESR et de la Métropole dans une dynamique et des actions communes d'attractivité

Afin de répondre aux ambitions d'une Métropole de dimension européenne, Bordeaux Métropole développe une stratégie offensive d'attractivité du territoire au sein de laquelle l'ESRI doit prendre pleinement sa place. Les notions de métropole d'excellence et de ville innovante sont au cœur de cette démarche d'attractivité économique. Aussi, l'enjeu est de donner aux acteurs de l'ESRI, et notamment aux universités, plus de visibilité par un renforcement de son écosystème, par l'amélioration de son campus et mais aussi par le développement d'un marketing international soutenu avec l'ensemble des acteurs de la métropole. Ce dernier pourra se concrétiser sous la forme d'une « université d'innovation » qui collabore avec les milieux économiques et développe des initiatives d'animation de dimension internationale dans les lieux créatifs et au travers d'événements. Les universités et l'écosystème d'innovation s'inscrivent désormais comme des acteurs, des ambassadeurs de l'attractivité métropolitaine pour leur permettre d'attirer des étudiants étrangers et des chercheurs de renommée internationale (métropole polyglotte).

Valoriser et capitaliser sur l'offre de formation, la créativité et l'innovation de la métropole bordelaise

Face au dynamisme économique et à la diversification des acteurs, la photographie et les enjeux de l'ESRI sur la métropole bordelaise s'avèrent complexes et en perpétuel mouvement. Aussi, la métropole souhaite travailler à une meilleure connaissance de son offre et des potentialités territoriales en matière d'ESR, à la fois à destination des acteurs locaux (PME notamment) mais aussi dans une optique de visibilité internationale.
Il s'agira notamment de s'appuyer sur les observatoires et les acteurs existants (Universités de Bordeaux, COMUE Aquitaine, Aquitaine Cap Métiers, Agence d'Urbanisme de Bordeaux Métropole, agences économiques) tout en associant des laboratoires de recherche spécialisés dans la veille technologique en vue d'élaborer une cartographie dynamique de l'offre de formation, des collaborations de recherche, des structures d'appui aux start-up, des équipements mutualisés (fab lab, …) à l'échelle de la métropole.



L'action de Bordeaux Métropole

Soutenir l'ESRI métropolitain comme levier de développement territorial

Les outils et pistes d'actions à développer

✓ Participation financière à la modernisation des équipements du campus (immobilier) via le CPER : Institut de Maintenance Aéronautique sur Mérignac, le Centre d'Etudes Nucléaires de Bordeaux-Gradignan, ENSEGID à Pessac , l'IRT Saint Exupéry à Talence

✓ Soutien technopolitain et échanges entre l'ESR et le monde économique au travers d'une priorisation autour de 6 filières de pointe et émergente (pôles de compétitivité, clusters, technopoles)

➔Appui et expérimentation sur les territoires de projet →Opération d'Intérêt Métropolitain : Bord aux Inno Campus et Bordeaux-Aéroport – Opération d'Intérêt National Bordeaux-Euratlantique

➔ Mise en place d'actions de marketing territorial dans le cadre de la démarche Bordeaux Attractive et développement d'une dynamique autour de l'innovation (« campus des talents »)

➔ Développement d'outils de connaissance

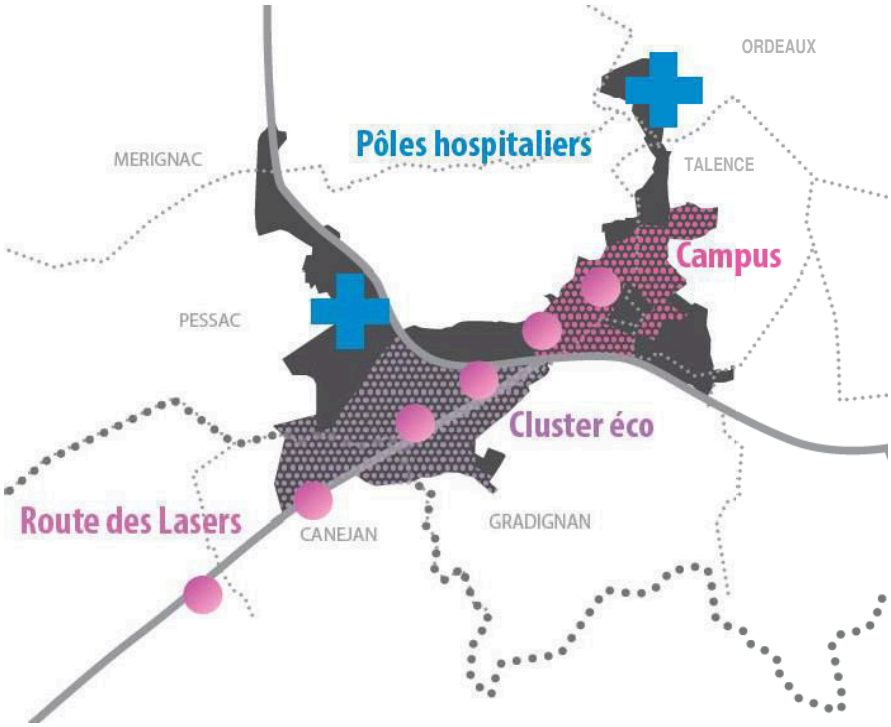
'

formation et du tissu économique local : cartographie de l'innovation

Zoom sur une action nouvelle de Bordeaux Métropole

L'Opération d'Intérêt Métropolitain Bordeaux Inno Campus [OIM BIC]

Un territoire pilote pour la valorisation du potentiel scientifique



1. Un cadre de travail pour promouvoir les synergies entre Campus, Pôles hospitaliers et Cluster économique

2. Un territoire d'aménagement durable: mobilité, qualité urbaine, aménités économiques

2. DÉVELOPPER UN ENVIRONNEMENT DE QUALITÉ PROPICE AU DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS D'ESRI

D'abord employé pour désigner un ensemble de bâtiments universitaires situés en dehors des centres urbains et autosuffisants, le terme de Campus doit être pensé au sein de la Métropole à la fois comme les espaces physiques où se concentrent la communauté universitaire et comme un cadre propice aux échanges, à la créativité, à l'innovation. Pour la Métropole, il s'agit dès lors de garantir un environnement favorable au développement des activités de l'enseignement et de la recherche, à la qualité de vie et aux échanges pour renforcer leur attractivité et conforter leur place au sein du territoire.

1. Améliorer les conditions de vie sur les sites dédiés à l'ESRI

Aujourd'hui, différents sites d'enseignement supérieur et de recherche sont présents au sein de la métropole.

Un campus intégré au tissu urbain mais qui manque de fonctions de vie de campus tels des équipements sportifs, des lieux d'échanges et de travail.
Des sites universitaires plus spécialisés, autour du pôle de Santé de Carreire à Bordeaux et du plus grand campus d'Europe (260 ha) sur les communes de Pessac, Talence et Gradignan (PTG). Ces derniers présentent un intérêt de densité en matière d'équipements dédiés à l'innovation, à l'enseignement, à la recherche et à la vie de campus (logement, sport) mais souffrent d'un isolement par rapport aux fonctions urbaines classiques. Commerces et services sont quasiment absents de ces espaces monofonctionnels.

Dans l'objectif que se donne la Métropole de qualité de vie et de travail des étudiants, personnels, enseignants et chercheurs de ces sites, il s'agira de renforcer les qualités et de répondre aux attentes que suscitent ces deux modèles de campus.

Améliorer les conditions de travail des étudiants sur les sites urbains et favoriser des espaces de vie de campus ouverts sur la ville.

Bordeaux Bastide, Victoire, Pey Berland, Sainte Croix et des Chartrons

Soutenir les lieux structurants d'étude et de vie ouverts sur la ville tout en travaillant à l'élargissement d'une offre répondant aux besoins en lieux d'échanges et d'études en cœur d'agglomération. Cela pourra se traduire par des extensions des horaires d'ouverture des bibliothèques, universitaires comme municipales, ainsi que la création de lieux d'études souples et accessibles en centre-ville qui pourraient s'adosser à des lieux de convivialité. Ces derniers pourront faire l'objet d'expérimentation en favorisant l'initiative étudiante.

Améliorer le confort des usagers du campus spécialisé

Favoriser l'apport de bouquets de services à destination des habitants des campus et des riverains pour permettre de répondre à l'absence de fonctions urbaines indispensables. L'apport de logements familiaux sur les campus par l'action de La Fabrique de Bordeaux Métropole, dans les secteurs d'UNITEC, de Doyen Brus et d'Arts et Métiers, apportera une mixité urbaine qui pourra permettre aux commerces de trouver un modèle économique pour s'implanter au plus près des sites universitaires.

Soutenir l'animation de ces lieux majeurs de la métropole tout au long de l'année, y compris durant l'été grâce au soutien à des actions étudiantes et à l'ouverture des équipements universitaires aux habitants. Ces sites universitaires ont vocation à trouver de nouveaux usages, pour l'accueil d'activités culturelles, de touristes (dans les logements étudiants), d'universités populaires et de séminaires en dehors des périodes universitaires.

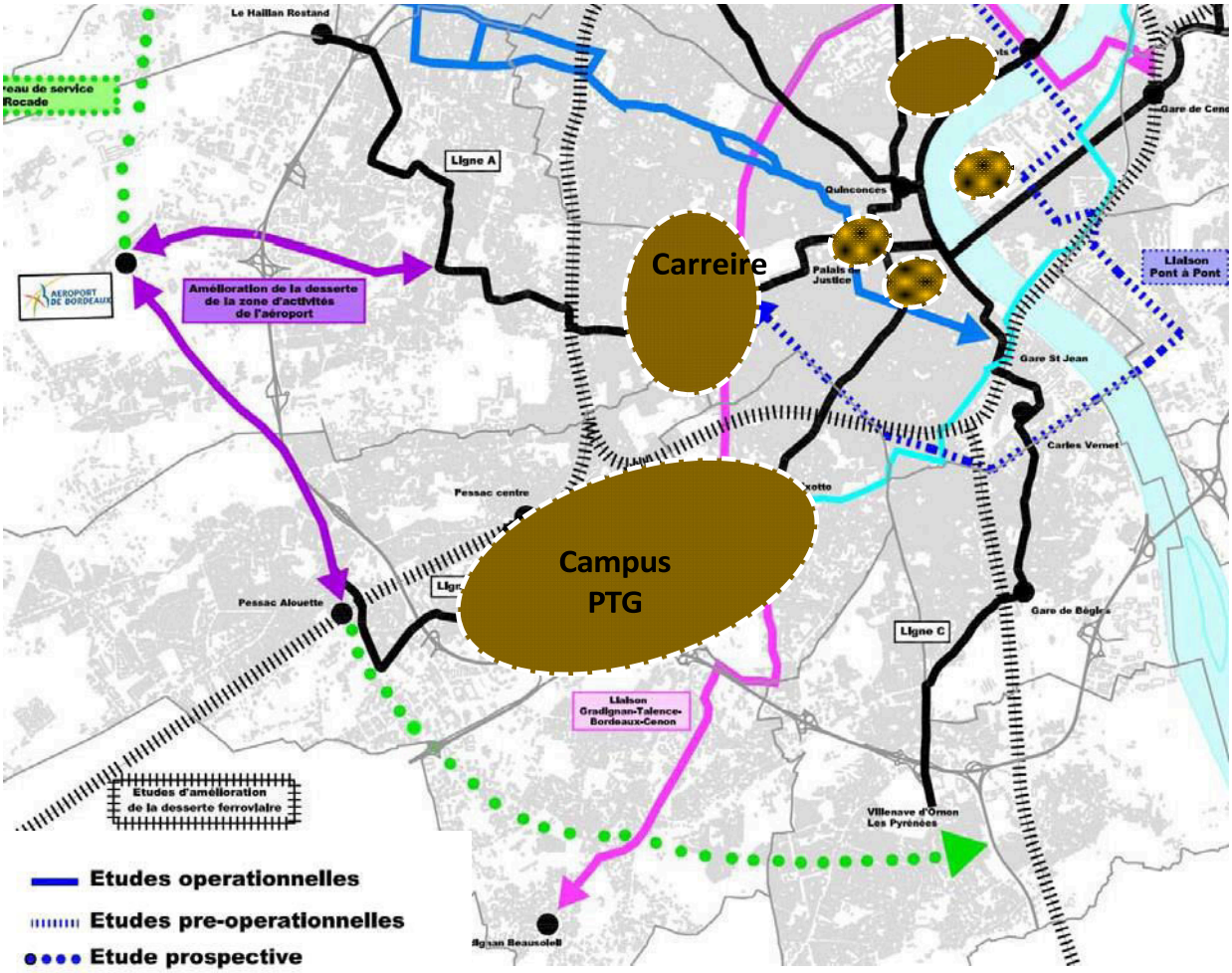
Améliorer les dessertes et connexions en transport en commun des campus, l'interconnexion entre les sites universitaires et le maillage entre les lieux d'étude.

La création d'un nouveau transport en commun en site propre entre le site de Carreire à Bordeaux et Gradignan, qui desservirait le campus de Pessac Talence Gradignan à Arts et Métiers et permettrait de renforcer la desserte des campus en reliant ses deux principaux sites est étudié par Bordeaux Métropole. Avec près de 15 000 étudiants d'une part et 45 000 de l'autre, cette nouvelle liaison ferait du pôle d'échange d'Arts et Métiers à Talence le cœur actif du campus bordelais et permettrait de désengorger la desserte par la ligne B du tramway, surchargée malgré le renforcement des fréquences avec la création du terminus partiel de Montaigne-Montesquieu.

La mobilité des étudiants en chiffres

56	%	des abonnés TBM (ex TBC) sont étudiants
50	%	se déplacent en transport en commun pour leurs études en 2015 (contre 25% en 1998)
50	€ /mois	dédiés au transport (contre 90 euros en Dordogne ou 128 euros dans les Landes)
28	minutes	C'est le temps de transport moyen des étudiants pour leurs études
18,25	euros par mois	est le coût d'un abonnement annuel TBM pour les moins de 28 ans
14	%	des étudiants se déplacent en voiture individuelle et 3% en covoiturage

Extrait du Schéma Directeur Opérationnel des Déplacements Métropolitains



L'opération Campus de Bordeaux : une opportunité unique pour repenser les espaces de vie et de travail de la communauté universitaire

538 millions d'euros d'investissements publics (Etat, Région, Métropole…)

dont 54.6 millions d'euros dans les 10 prochaines années par Bordeaux Métropole

3 sites La Victoire et Carreire à Bordeaux, Pessac-Talence-Gradignan (PTG)

28 millions d'euros en matière d'aménagement d'espaces publics et mobilités douces

- Aménagement de l'espace public autour des stations de tramway
- Esplanade des Antilles
- Cheminements doux
- Liaisons interquartiers

23.5 millions d'euros sur des opérations immobilières pour la vie de campus

- Pôle de vie Carreire
- Bâtiment Marne
- BU Droit - Lettres
- Restaurants Universitaires Arts et Métiers et Carreire
- Installations sportives

2. Ouvrir et valoriser les sites d'ESR pour renforcer leur intégration au sein du territoire métropolitain

Accélérer l'ouverture des campus à la ville

La Métropole au travers de ses engagements dans le cadre de l'Opération Campus entend tout particulièrement faciliter les dialogues et créer des perméabilités entre les fonctions et usages des différents sites universitaires et contribuer ainsi à l'ouverture de ces territoires à la ville et aux quartiers avoisinants pour une insertion urbaine et durable.
Les actions, déjà développées dans le cadre de l'Opération campus, devront être accélérées et continuées au-delà.

Agir sur les mobilités douces

Résorber les discontinuités piétonnes et cyclistes sur les campus, pour répondre aux besoins en termes de mobilités douces de ces territoires, mais également aménager avec efficacité et sobriété ces espaces encore trop enclavés. Ces actions participeront à l'ouverture des campus aux quartiers voisins, en permettant aux habitants de les traverser, de s'y promener et de se les approprier.

Poursuivre l'ouverture des équipements aux publics extérieurs au campus. C'est déjà le cas des bibliothèques universitaires mais cela doit encore se développer en lien avec les communes, notamment pour les équipements sportifs.

3. Mettre en réseau les différents acteurs pour faire vivre des synergies opérationnelles

Provoquer les rencontres

Les travaux menés dans le cadre du comité consultatif organisé par Bordeaux Métropole ont montré une faiblesse dans les échanges et le degré de connaissance mutuelle des acteurs liés à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ce constat a fait émerger une demande nouvelle afin que la Métropole assure un rôle d'animateur sur son territoire en lien avec les autres collectivités.

Pour ce faire, la Métropole entend poursuivre la démarche initiée par le comité consultatif en proposant des temps de travail dédiés à des projets précis afin de lancer un travail opérationnel. La participation se fera sur la base du volontariat en fonction de l'objet de chaque rencontre, qui pourra être proposé par la Métropole ou ses partenaires.
Cette dynamique permettra de faciliter une mise en réseau des différents acteurs afin de développer des partenariats et collaborations, et ainsi structurer et faire vivre des synergies. Cela permettra également d'identifier des objectifs convergents entre établissements.

Inscrire l'enseignement supérieur et la recherche de la Métropole dans son environnement régional

Bordeaux Métropole est la capitale de la Région Nouvelle Aquitaine. Cette fonction centrale renforce son attractivité et son rôle dans le rayonnement du territoire. Elle favorise également une concentration sur son territoire d'équipements de pointe et de publics étudiants, enseignants et chercheurs.

La question des enjeux liés à l'ESR peut permettre d'engager des réflexions communes entre la Métropole et les autres villes de la grande région. En effet, elle accueille en son sein un très grand nombre de formations. Leur articulation avec les enseignements proposés dans les autres sites de la grande région doit être une préoccupation, notamment pour permettre aux étudiants de premier cycle universitaire d'étudier au plus près de leur résidence familiale.

La mise en place d'actions de coopération avec des villes de la région accueillant des établissements permettra de travailler à une recherche de complémentarité entre territoires, établissements, formations, laboratoires mais aussi au développement de nouveaux partenariats.

Proposer des scénarios de développement spatial de l'enseignement supérieur et la recherche sur le territoire métropolitain.

Ce travail, nécessairement partagé, permettra de poser et d'anticiper les enjeux de développement spatial pour les dix prochaines années. Il offrira un outil de visibilité aux institutions, aux établissements d'enseignement et de recherche, aux acteurs liés à la vie étudiante, producteurs de services notamment et aux entreprises. Un travail spécifique pourra être mené avec l'agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine sur cette question.

L'action de Bordeaux Métropole

Développer un environnement de qualité aux activités d'ESRI

Les outils et pistes d'actions à développer

✓ Aménagement des espaces publics autour des stations de tram, Esplanade des Antilles

✓ Soutien à la création de lieux de vie : restaurants universitaires (Arts et Métiers et Carreire) Marne ; installations sportives

✓ Liaisons et mobilité entre les campus et les autres territoires, les communes : études pré-opérationnelles liaison Nord - Sud, liaisons entre quartiers (St-Augustin-Tauzin-quartiers riverains PTG), entre Campus (Bacalan - Carreire - PTG,…)

➔ Ouverture et mixité des campus : bouquets de services, BU – Médiathèques des villes

➔ Réflexion prospective sur l'organisation spatiale de demain sur la métropole

➔Animation de lieux d'échanges, de gouvernance opérationnelle avec l'ensemble des acteurs de l'ESRI

Zoom sur une action nouvelle de Bordeaux Métropole

Poursuivre la dynamique de partage engagée avec le Comité Consultatif au travers de l'animation de rencontres autour des problématiques de l'ESR local

Le comité consultatif, créé spécifiquement à l'occasion de l'élaboration de la stratégie de la Métropole en matière d'ESRI a réuni, pendant 4 réunions, une centaine de participants : établissements d'enseignemen supérieur, publics et privés, associations, structures de développement urbain et économique, collectivités locales. En réponse à l'intérêt par un grand nombre d'acteurs, Bordeaux Métropole propose de poursuivre cette démarche d'animation autour de l'ESR avec une dimension plus opérationnelle.

fédérer l'ensemble des acteurs autour de l'ESR

Des enjeux et de projets opérationnels

Une ou erture plus large à de nouveaux acteurs autour de l'ESR

Des modalités souples et innovantes de travail collectif

3. FAVORISER LA PRODUCTION ET LA DIFFUSION DES CONNAISSANCES SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Un environnement de qualité et une insertion dans l'écosystème local ouvrent de nouvelles perspectives de collaboration entre la Métropole et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.
Ces derniers détiennent et produisent des savoirs précieux qui peuvent être particulièrement adaptés au territoire métropolitain, tant dans leur orientation que dans leur mise en application.
L'enseignement supérieur et la recherche doivent jouer un rôle clef au sein de la société. La Métropole souhaite renforcer leur ancrage territorial dans un objectif de développement commun. Les enjeux de production et de diffusion des savoirs sont dans ce sens fondamentaux.

1. Renforcer le lien entre savoirs et territoire métropolitain

L'ESR constitue une ressource fondamentale pour un territoire qui se pense et se réfléchit à moyen et long terme au regard d'enjeux à la fois globaux et propres dans un contexte concurrentiel de spécialisation. Travailler à un développement conjoint plus fort de la métropole et de l'ESR appelle des convergences stratégiques, des coopérations, et des objectifs communs fondés sur des atouts propres à chacun et des chantiers prioritaires identifiés. Il s'agit ainsi, au travers de coopérations, soutiens ou projets, de développer des « activités » de l'ESR en lien avec les enjeux du territoire et de la Métropole.

Cet objectif appelle en préalable à inviter les acteurs de l'ESR à prendre toute leur place comme partenaires majeurs de la Métropole au même titre que les acteurs institutionnels et économiques au travers d'une association plus large et plus structurée avec ses instances représentatives.

Enjeux sociétaux et territoriaux : convergences et coopérations entre Métropole et recherche

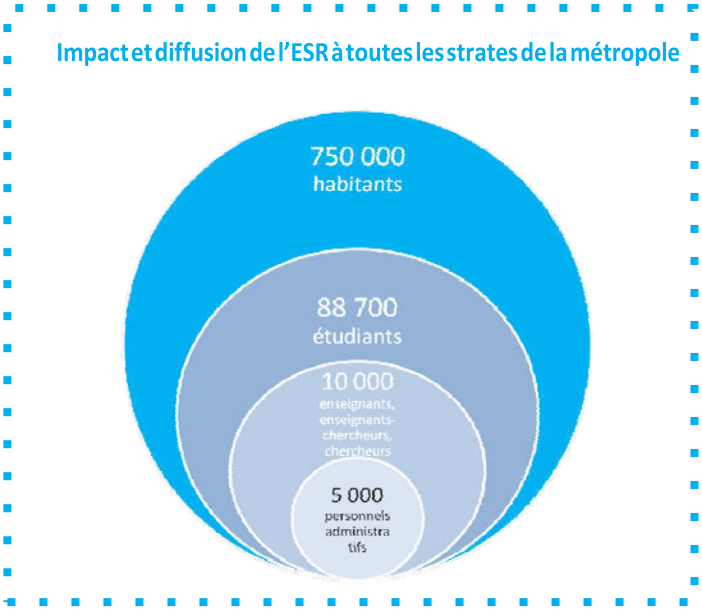
Définir des enjeux prioritaires partagés avec les établissements sur des champs affectant fortement le destin du territoire et ses évolutions sociétales, tels que la transition écologique et la métropole digitale et connectée (ville intelligente).

Soutenir des initiatives étudiantes, en lien avec les communes, se saisissant de ces enjeux prioritaires de développement du territoire et participant à leur appropriation par la communauté étudiante, mais aussi des citoyens au sein de la métropole.

Associer la recherche aux politiques publiques.
La recherche et les études scientifiques sont fondamentales pour l'appréhension de problématiques actuelles ou à venir de notre territoire et permettent des avancées et améliorations des politiques publiques. Des coopérations déjà fortement engagées (au travers de conventions de recherche ou de modules de formation notamment en lien avec l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux) sur certains champs tels que l'eau, l'assainissement, l'urbanisme et la nature pourront être développées sur d'autres champs relevant des compétences métropolitaines.

Territoire (s) d'expérimentation

Créer les conditions favorables au développement d'un territoire métropolitain d'expérimentation : en proposant des territoires de projets, en intégrant des expériences dans les phases amont des projets, en privilégiant des approches au stade expérimental et en développant des démonstrateurs locaux. Exemple de territoire de projet : le centre bourg de Saint Vincent de Paul associant des masters de l'ENSAP et la Métropole sur des enjeux d'insertion urbaine, de réponse architecturale et de conception d'un projet urbain fondé sur la gestion du risque inondation et de la présence de zones humides.



La question des modalités de production des savoirs offre un champ pertinent pour enrichir la relation entre ESR et territoire. Il offre également une opportunité de positionnement du territoire comme une terre fertile. La Métropole pourra ainsi soutenir des formes innovantes et émergentes de production des savoirs appelant la rencontre des scientifiques avec des acteurs qu'ils soient économiques, sociaux, culturels ou des citoyens.

2. Créer des modalités innovantes de production des savoirs

Lien recherche et usages

Soutenir des laboratoires d'innovation ouverte comme les « Living Lab » qui permettent en repensant le rôle des utilisateurs dans le processus de production, l'émergence d'un nouveau système d'innovation.

Encourager et valoriser les partages d'équipements collaboratifs comme les « Fab Lab » dans une logique de mutualisation et de visibilité. Il s'agira notamment de permettre d'enrichir une cartographie de l'innovation.

Lien recherche et nouveaux publics

Favoriser le lien entre les lieux de production et lieux de diffusion des savoirs pour associer de nouveaux publics. Cela pourra se traduire par l'ouverture de lieux de production à de nouveaux publics cibles mais aussi en intégrant la production aux lieux de diffusion grand public comme par exemple le 127° développé par Cap Sciences.

Encourager les programmes de recherche associant la société civile dans leur élaboration ou leur portage sur des problématiques émergentes et sociétales.

Lien commande publique et innovation

Développer des « partenariats d'innovation », nouveau type de marché public permettant l'acquisition de produits, services ou travaux innovants résultant d'une phase de R&D sans remise en concurrence et ainsi permettre une meilleure utilisation stratégique de ses marchés pour stimuler l'innovation. Le recours aux partenariats d'innovation conforte le rôle essentiel pour l'amélioration de l'efficacité et de la qualité des services publics, de l'acquisition de solutions innovantes et cela en répondant à des enjeux de société nouveaux.

Perception du comité consultatif : les principales faiblesses en matière d'échanges d'enseignement supérieur et de recherche avec

Le rayonnement de l'ESR passe par une diffusion volontariste de sa production sur son territoire auprès des acteurs économiques, sociaux et culturels, des citoyens et des publics les plus éloignés de son territoire. Cet élément participe du rôle citoyen de l'ESR au sein de la cité et auprès de ses habitants.

3. Encourager la diffusion des savoirs afin d'en faire bénéficier le plus grand nombre

Faciliter l'accès aux connaissances à ceux qui souhaitent se former.

Les lieux dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche concentrent les connaissances les plus récentes et complètes, que ce soit au travers des ouvrages et matériaux dont ils disposent ou des personnes qui y travaillent. Alors que la formation intervient désormais tout au long de la vie, ces connaissances doivent pouvoir être rendues accessibles et valorisées auprès de la population.

Penser la diffusion des savoirs comme un enrichissement culturel et intellectuel

Les savoirs enseignés ou produits dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche doivent pouvoir irriguer l'ensemble du territoire et être accessibles au plus grand nombre sous des formes originales et dans des cadres et lieux nouveaux (comme par exemple l'espace d'interprétation et de valorisation Archéopole d'Aquitaine).

Une attention particulière sera portée aux publics les plus éloignés de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais qui sont parfois physiquement les plus proches. La Métropole apportera ainsi son soutien, en lien avec les communes, aux projets participant à la diffusion des savoirs aux quartiers avoisinants les campus, et notamment aux actions spécifiques sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Renforcer les lieux de savoirs métropolitains et les initiatives de diffusion

Une telle ambition doit pouvoir s'appuyer sur un maillage territorial de lieux qui seront autant d'accès à ces connaissances. Il n'est pas ici nécessairement question d'en créer de nouveaux mais davantage de valoriser l'existant. Cela passe notamment par une plus grande ouverture et mixité des lieux de savoirs tels que les bibliothèques universitaires qui, dans le respect des besoins de la communauté universitaire, doivent pourvoir accueillir plus facilement de nouveaux publics. Bordeaux Métropole propose ainsi de travailler, au plus près des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, sur des possibilités de mixité d'usages de certains équipements et lieux afin d'expérimenter des transferts entre publics.

Cap Sciences est aujourd'hui un acteur majeur de la diffusion de la culture scientifique sur le territoire. Consciente de la valeur d'une telle structure, la Métropole poursuit son soutien aux programmes et activités de grande qualité proposés depuis plus de 20 ans.

La diffusion des savoirs doit également se mélanger aux lieux du quotidien et lieux de vie pour pénétrer l'ensemble de l'espace métropolitain. La Métropole soutient ainsi les initiatives de diffusion originales, comme le Festival Arts et Sciences (FACTS) de l'Université de Bordeaux, et se porte attentive aux moyens qui permettront de faire bouger les lignes entre communautés scientifiques, professionnels et populations.

Cap Sciences : un outil exemplaire de diffusion de la connaissance

Une diffusion scientifique sur et pour l'ensemble de la métropole, et bien au-delà

Bordeaux Métropole accompagne Cap Sciences depuis 2004, dans son développement et ses missions de centre de culture scientifique, technique et industrielle. Cet équipement structurant agit sur l'ensemble de la Métropole en partenariat étroit avec les acteurs locaux issus de secteurs d'activités variés (économie, tourisme, recherche, développement durable, numérique, …)

172 900 visiteurs aux ateliers et expositions au Hangar 20

23 600 participants aux ateliers jeunesse

154 400 personnes touchées par les ateliers et expositions en itinérance

18 000 élèves accueillis au Hangar 20

Un nouvel outil : le living lab – le 127°

Le living lab de Cap Sciences, dénommé l'espace 127°, est ouvert àtoute formede collaboration et de recherche. Bordeaux Métropole expérimente cet espace depuis début 2016, dans le cadre de programme de recherche REGARD, avec le LyRE (centre de R&D de Suez) sur la protection et l'amélioration de la qualité de l'eau des milieux naturels

L'action de Bordeaux Métropole

Favoriser la production et la diffusion des connaissances sur l'ensemble du territoire

Les outils et pistes d'actions à développer

✓ Association de la recherche aux politiques publiques de Bordeaux Métropole (eau, urbanisme, écologie, mobilité, déchets…)

✓ Soutien à des projets participant à la diffusion des savoirs aux quartiers avoisinants les campus en lien avec les communes

➔ Soutien aux laboratoires d'innovation ouverte comme les « Living Lab »

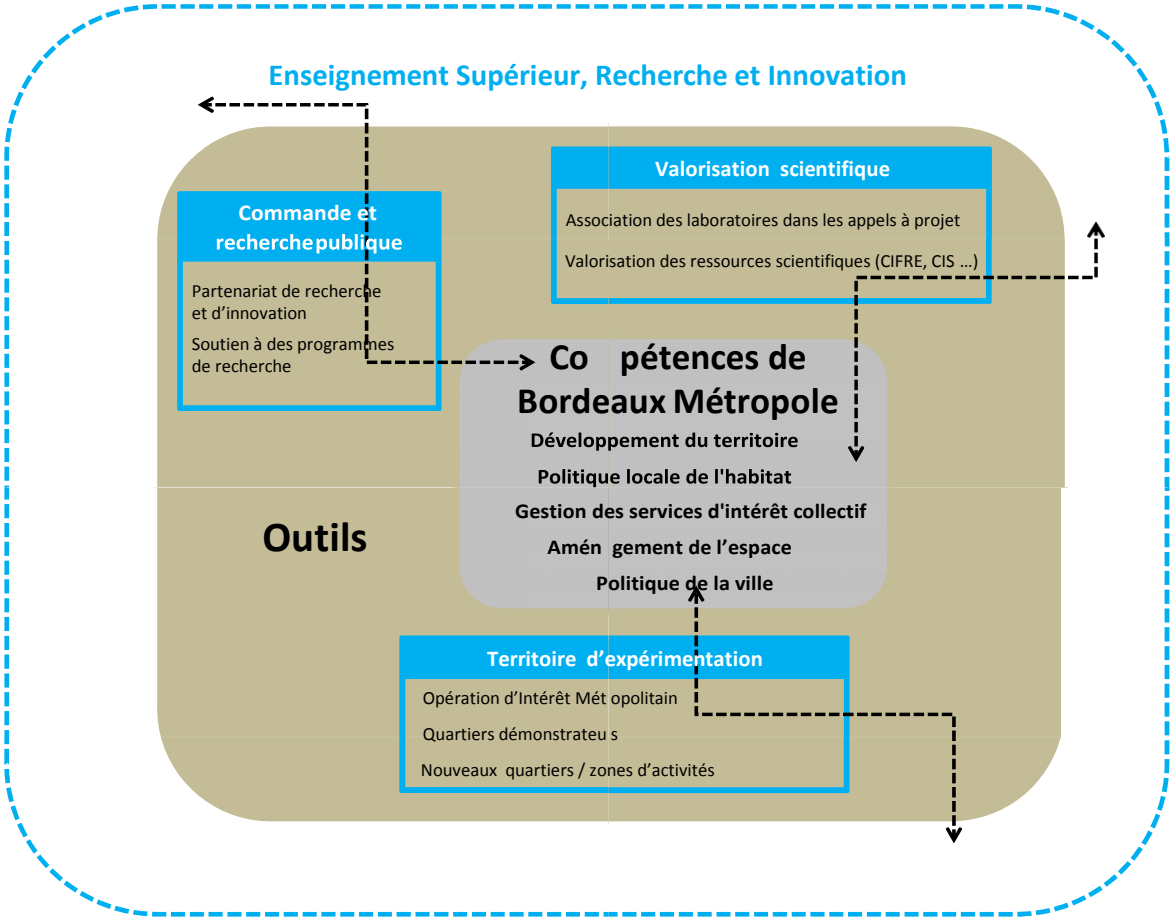
➔Participation à l'ouverture et accessibilité bibliothèques universitaires et en lien avec les bibliothèques municipales

➔Proposition, avec les communes, de territoires, de proj ts, de quartiers démonstrateurs locaux via notamment une commande publique innovante

➔ Soutien aux initiatives étudiantes, en lien avec les communes, se saisissant de ces enjeux prioritaires de développement du territoire

Zoom sur une action nouvelle de Bordeaux Métropole

Innover dans les outils de la métropole pour renforcer les liens et synergies avec l'ESR



Secrétariat de la Mission enseignement supérieur, recherche et innovation
Laurence Descriaux
T. 05 56 99 86 64
ldescriaux@bordeaux-metropole.fr

BORDEAUX MÉTROPOLE

Esplanade Charles-de-Gaulle
33076 Bordeaux cedex
T. 05 56 99 84 84
www.bordeaux-metropole.fr

Annexe 5

Liste des participants au Comité consultatif de Bordeaux Métropole

(Bordeaux Métropole, 2015)

Liste des participants au comité consultatif

Bernard Alaux - Cap Sciences

Hervé Alexandre - EBABX

Thomas Amourous - Cap Sciences

Cécile Aziza - Université de Bordeaux

Olivier Baccialone - Groupe La Poste

Christophe Bacon - Bordeaux INP

Armand Bajard - KEDGE Business School

Bertrand Barthe - Bordeaux Métropole

Patrick Baudry - Université Bordeaux Montaigne

Thierry Bazerque - Conseil régional d'Aquitaine

Julien Birgi - Bordeaux Métropole

Anne Boisseau - ISEFAC Bachelor

Lucile Boncompain - ISFEC Aquitaine

Simone Bonoron - Mairie de Talence

Emmanuel Boutry - E-ARTSUP

Guillaume Brault - CESI

Gaëlle Bujan - CNRS - délégation Aquitaine

Jean-Christophe Chadanson - a'urba

Frédérique Channac - BBA INSEEC Bordeaux

Rémy Chapoulie - Université Bordeaux Montaigne

Martin Chenot - EnsapBx

Maylis Chusseau - SATT Aquitaine Sciences Transfert

Béatrice Collignon - Université Bordeaux Montaigne

Franck Cormerais - Université Bordeaux Montaigne

Marie-José Cornille - Campus Bordeaux EPSI / WIS

Philippe Cougrand - EnsapBx

Cécile Couraudon - Bordeaux Métropole

Blandine Courel - Conservatoire de Bordeaux Jacques Thibaud

Henri de Rochambeau - INRA - centre Bordeaux Aquitaine

François Deffrasnes - DRAC Aquitaine

Christian Droz-Bartholet - Rectorat de l'Académie de Bordeaux

Serge Dulucq - Université de Bordeaux

Laurence Marine Dupouy - Bordeaux Métropole

Philippe Duprat - EDA Aliénor

Alain Dupuy - ENSEGID

Eric Dutil - Université de Bordeaux

Coline Eraville - CROUS Bordeaux Aquitaine

Nathalie Fouassier - Conseil régional d'Aquitaine

Marco Franchi - Université de Bordeaux

Christine Fröhlich - ISFEC Aquitaine

Emmanuelle Gaillard - a'urba

Guillaume Garrigues - Mairie de Talence

Eric Genay - Université de Bordeaux

Robert Ghilardi de Benedetti - Bordeaux Gironde Investissement

Laurent Gignoux - PESMD Bordeaux Aquitaine

Karine Gionnet - INSERM - Délégation Aquitaine Poitou-Charentes

Rodolphe Gouin - Fondation Bordeaux Université

Philippe Goyer - Mairie de Talence

Agnès Grangé - Groupe La Poste

Mathieu Hazouard - Conseil régional d'Aquitaine

Daniel Hickel - Bordeaux Métropole

Vincent Hoffmann-Martinot - Communauté d'Universités et Etablissements d'Aquitaine / Sciences Po Bordeaux

Hélène Jacquet - IdEx - Mission « Investissements d'avenir »

Jean-Paul Jourdan - Université Bordeaux Montaigne

Armelle Judde - Conseil régional d'Aquitaine

Jacques Kremer - Campus C&D de Bordeaux

Michel Labardin - Mairie de Gradignan

Valéry Laurand - Mairie de Mérignac

Olivier Lavialle - Bordeaux Sciences Agro

Philippe Leconte - INSERM - Délégation Aquitaine Poitou-Charentes

Jean-Pierre Leroy - Centre hospitalier universitaire de Bordeaux

Pierre Leroy Lansard - Université Bordeaux Montaigne

Brigitte Lindet - ENSTBB Biotechnologies

Christine Mahodaux - CNRS - délégation Aquitaine

Julia Manini - Institut des Métiers du Notariat et CFPN Bordeaux

Robin Manoury - Université de Bordeaux

Stéphanie Merillou - Bordeaux Ecole Supérieure de la Table

Jean-Georges Micol - Aquitaine Développement Innovation

Michel Monbeig - IRTS Aquitaine

Constance Moreteau - EBABX

Eric Mortelette - ONISEP Aquitaine

Damien Mouchague - Bordeaux Métropole

Yannick Nay - Bordeaux Y-nov Campus

Jean-Marc Offner - a'urba

Catherine Othaburu - Association Campus Chartrons / Formasup Campus

Jean-Robert Oudin - Aerospace Valley

Eric Papon - ADERA

Yvan Perrière - Campus de Bissy

Guillaume Petit - Campus EDH Bordeaux

Marc Phalippou - ENSEIRB MATMECA

Ghislaine Piganaux - CNAM Aquitaine

Maryvonne Piquet - ISFEC Aquitaine

Matthieu Pommiers - ISFEC Aquitaine

Jean-Luc Portelli - Conservatoire de Bordeaux Jacques Thibaud

Marianne Pouget - Cap Sciences

Alexandra Puard - Université de Bordeaux

Olivier Pujolar - Université de Bordeaux

Anne Raimat - Bordeaux Métropole

Nicole Rascle - Université de Bordeaux

Cécile Rasselet - a'urba

Franck Raynal - Bordeaux Métropole / Mairie de Pessac

Dominique Rebière - DRRT Aquitaine

Anne-Charlotte Riedel - Mairie de Gradignan

Leslie Rivallan - INSEEC Business School Bordeaux

Dominique Rodriguez - ESMI

Xavier Ronsin - Ecole Nationale de la Magistrature

Caroline Rosoor - Conservatoire de Bordeaux Jacques Thibaud

Clément Rossignol Puech - Bordeaux Métropole / Mairie de Bègles

Jamie Smith - INSEEC Business School Bordeaux

Jérôme Spanek - Caisse des dépôts et consignations

François Sztark - Mairie de Pessac

Thierry Thevenin - DRRT Aquitaine

Monique Thonnat - INRIA

Manuel Tunon de Lara - Université de Bordeaux

Aurélien Turc - Bordeaux Métropole

Céline Viazzi - CESI

Frédéric Vidal - CROUS Bordeaux Aquitaine

Valérie Vigneras - Bordeaux INP

Florent Visage - Bordeaux Métropole

Annexe 6

Présentation des ateliers du Comité consultatif de Bordeaux Métropole

(Bordeaux Métropole, 2015)

Présentation des ateliers

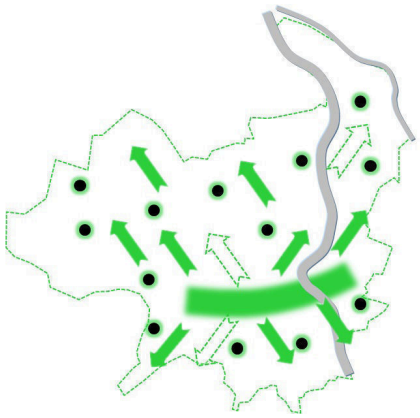
[Rappel de la démarche

4 séances du comité consultatif :

- Octobre 2015 : Installation du comité consultatif ;
- Décembre 2015 et février 2016, deux temps seront consacrés à la production de propositions dans le cadre d'ateliers autour de trois problématiques. Une première réunion sera consacrée au partage d'un état des lieux et d'identification de leviers d'actions, la seconde aura pour objectif d'élaborer et formaliser des propositions ;
- Printemps 2016 : Restitution des travaux des ateliers.

Les ateliers ont pour objectif d'élaborer la contribution du comité consultatif à la nouvelle stratégie de Bordeaux Métropole en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Atelier 1
Lieu(x) des savoirs



Aborder la question des savoirs au travers des lieux, de production comme de partage, qu'ils soient matérialisés (sur les campus ou en dehors) ou dématérialisés avec l'utilisation de techniques numériques.

- Comment la Métropole peut-elle apporter son soutien à la production et la transmission des savoirs ?
- Comment soutenir l'interdisciplinarité (recherche, enseignement, vie de campus, infrastructures…) et accompagner la rencontre d'acteurs d'horizons différents dans ces processus ?
- Comment relever l'ambition et la volonté de renforcer la perméabilité des lieux de savoir afin de permettre la rencontre des cultures ?

Quelques mots clés : production / coproduction, éducation, transfert, diffusion, partage, échanges, interdisciplinarité, numérique, inter-filières, vie de campus, laboratoire, médiation, habitants, équipements, culture, enseignement ...

Atelier 2

Campus, territoire(s) et usage(s)

Ces termes englobent un vaste champ d'interrogations sur les relations, existantes ou à construire, à la fois entre territoires et entre acteurs, avec l'idée d'initier des synergies créatrices source d'attractivité territoriale.

- Quelles logiques d'action et d'intégration pour une plus grande ouverture des sites d'enseignement supérieur et de recherche ?
- Comment développer et encourager l'intégration, les interconnexions et les échanges, du point de vue des usagers et des territoires ?
- Quelle stratégie spatiale globale à l'échelle de la Métropole, dans laquelle la prise en compte des identités et des besoins a un impact sur la place de chaque acteur du territoire ?

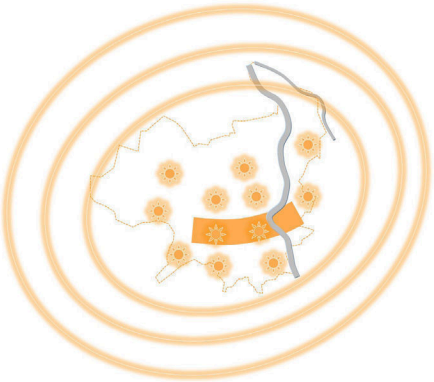
Quelques mots clés : intégration, fonctionnalités, mixités, temporalités, vie des campus, identités, étudiants, riverains, métropolitains, services, équipements, interconnexion, aménagement, mutualisation, espaces publics, faire campus ...

Atelier 3

[Métro]pôle d'innovation

Le terme « innovation » est entendu ici au sens large englobant les notions économiques, sociétales, territoriales et de gouvernance.

- Comment s'articuler avec les dispositifs, les acteurs existants ?
- Quels outils pour stimuler les dynamiques locales (filières, cluster, ...) et structurer le développement de spécificités émergentes métropolitaines ?
- Comment faire de la métropole bordelaise un territoire d'expérimentation et d'application de la recherche et de l'innovation produite sur le territoire ?
- Quels sont les leviers à actionner pour valoriser ce vivier d'innovation locale à l'ensemble des acteurs et à toutes les échelles territoriales, de la métropole au niveau mondial ?



Quelques mots clés : ancrage territorial, transfert technologique, attractivité internationale, partenariat, filières, expérimentation, cluster, pôle de compétitivité, valorisation, hybridation, entrepreneuriat, recherche, emploi, systèmes locaux, créativité ...