

RAPPORT DE STAGE

Transcription spatiale des nouvelles configurations territoriales de l'aménagement et de l'organisation universitaire

Le cas de l'Île-de-France

Meriam Chaab

Depuis plus d'une vingtaine d'années, les universités font l'objet d'un intérêt renouvelé de la part des professionnels de l'aménagement et du développement territorial. Elles occupent une place considérable dans les réflexions des acteurs publics, tant au niveau national qu'aux différentes échelles locales.

En ce qui concerne la région Île-de-France, les préoccupations sont bien évidemment spécifiques, à la fois pour des raisons historiques, géographiques et institutionnelles. La globalisation, l'essor d'une économie fondée sur la connaissance et la recherche, d'un modèle de développement s'appuyant sur l'innovation font de la métropole parisienne une priorité nationale depuis plusieurs années. Il s'est ainsi opéré un revirement de situation après une période caractérisée davantage par une volonté de démocratisation de l'accès universitaire se traduisant par une déconcentration et un « désengorgement » des universités parisiennes.

Après deux décennies d'interventionnisme politique fort, nous avons jugé important de réaliser un état des lieux et une évaluation des actions menées en faveur du développement du système d'enseignement, de l'immobilier et de l'aménagement universitaire francilien. Ce travail se traduit en particulier par la réalisation d'une carte représentant la configuration spatiale et la répartition territoriale des Pres en Île-de-France¹.

1. La réalisation de cette cartographie s'inscrit dans le cadre d'un stage de Master II sous la double direction de Pierre Bernard, responsable du programme « Universités et territoires » au Puca et de Patrizia Ingallina, professeur à l'université de Lille 1, en 2012. Ce travail nourrit la réflexion sur les impacts territoriaux des différentes réformes universitaires. Il est prolongé par une thèse en cours intitulée « La réorganisation des universités dans les "Knowledge industries". Comparaison internationale : France et Russie », sous la direction d'Alain Bourdin.

L'article comporte une série d'illustrations cartographiques réalisée par l'auteur et représentant l'évolution du paysage universitaire entre 2000 et 2012. Afin d'en faciliter la lecture et l'usage, nous avons décidé de ne pas les inclure dans le texte de l'article mais de joindre à ce numéro des *Annales de la recherche urbaine* un CD-Rom regroupant les fichiers numériques des différentes illustrations cartographiques.

Pour réaliser cette carte, nous avons constitué une base de données exhaustive des établissements franciliens d'enseignement et de la recherche faisant partie des Pres. Pour cela, les données ont été collectées à partir de quatre sources principales :

- La base centrale des établissements (BCE).
- Le fichier surface de l'immobilier universitaire.
- L'annuaire immobilier des établissements d'enseignement supérieur.
- Les divers sites internet des établissements et des Pres.

À partir de cette carte, une cartographie dynamique a été réalisée, montrant ainsi l'évolution spatiale des structures d'enseignement depuis les années 1990. Ce travail cartographique a été réalisé en partenariat avec l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

Innovation et universités : une mise en relation croissante

Depuis près d'une décennie, les politiques universitaires ont connu une accélération dans la mise en place de nouveaux dispositifs. La principale locomotive ou cause de cette accélération est incontestablement l'injonction à la production des innovations dans un contexte de compétitivité métropolitaine internationale. Il n'est pas méconnu que l'innovation est un moteur de croissance économique important, c'est pour cette raison que c'est un objet de recherche privilégié pour les économistes depuis les années 1930. Aujourd'hui l'innovation dépasse le seul intérêt des recherches pionnières puisqu'elle est au cœur du modèle de développement économique de nombreuses métropoles. Ce modèle est orienté vers le développement d'une nouvelle forme d'économie fondée sur les connaissances et la recherche d'un système de production de l'innovation. Cependant le terme d'innovation est relatif ; il ne fait pas objet de définitions précises et peut faire

référence à plusieurs aspects et prendre plusieurs formes.

Dans l'objectif de produire des innovations, une nouvelle forme de structures, d'organisations et d'établissements ayant pour objet la production, le transfert ou la commercialisation de connaissances est particulièrement incité. Ce sont des structures que Klaus Kunzmann (2009) appelle les « *Knowledge industries* » qui comprennent les universités, les centres de recherche, les centres scientifiques et technologiques et autres établissements qui sont plus ou moins impliqués dans la production des connaissances. Une des formes les plus répandues des « *Knowledge industries* » est le *Cluster*. Celui-ci s'appuie sur le principe de la proximité géographique des différentes entités qui le composent. Parmi les clusters nous retrouvons les « *Sciences cities* », les « technopoles » et les « parcs scientifiques et technologiques ».

En France, la volonté de créer des « *Knowledge industries* » s'est traduite par la mise en place de deux modèles de structure, initialement censées être complémentaires. Ces structures sont les « Pôles de compétitivité » et les « Pôles de recherche et d'enseignement supérieur » (Pres). Avec la loi de l'Enseignement supérieur et de la recherche du 22 juillet 2013, les Pres ont été remplacés par les « Communautés d'universités et établissements » (ComUE) mais cette modification concerne principalement l'aspect juridique et l'organisation institutionnelle et bouleverse assez peu la configuration spatiale de ces structures. La mise en place des « pôles de compétitivité » et des Pres, ont pour principal objectif la production, le développement, le transfert et la commercialisation des connaissances fondées sur la production des innovations. L'ambition est de rendre l'enseignement et la recherche scientifique française compétitive et attractive au niveau international.

Les réformes universitaires et leur transcription spatiale

Le système d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique française a connu de fortes transformations. Depuis plus d'une vingtaine d'année, les autorités agissent essentiellement sur la réorganisation institutionnelle des universités, des grandes écoles et des centres de recherche. Leurs actions ont considérablement influencé le paysage universitaire de la région Île-de-France tant au niveau organisationnel et fonctionnel que territorialement et spatialement. Il est important de souligner que nous caractérisons l'aspect spatial des organisations universitaires par les différentes formes géométriques qu'elles peuvent adopter (regroupement des équipements et infrastructures sur un site, dispersion, éclatement...). Par ailleurs, l'aspect territorial désigne quant à lui l'impact que peuvent avoir les organisations universitaires au niveau de la gouvernance, de la gestion et des dynamiques des territoires. Le terme de territoire est entendu au sens

assez large d'espace physique sur lequel se déploient des pratiques sociales, il désigne ainsi tant un espace vécu que construit. L'objectif est de rendre le système plus cohérent, attractif et compétitif. Ainsi, plusieurs politiques, instruments et documents stratégiques ont été élaborés. Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons évoquer les plus marquants :

– « Plan université 2000 ». C'est un programme qui a été lancé en 1991. L'objectif de ce programme était de répondre à une situation d'urgence et aux impératifs de forte demande en enseignement supérieur. Il couvrait une échelle nationale et se focalisait sur l'immobilier universitaire. Dans la région parisienne, le « Plan université 2000 » a permis la création de nouveaux campus universitaires dans les quatre villes nouvelles : Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines et Évry.

– « Le Pôle universitaire européen ». Parallèlement au plan « Université 2000 », un programme portant sur la création des pôles universitaires européens a été lancé. Ces pôles représentaient en France une nouvelle forme d'organisation des structures d'enseignement et de la recherche scientifique. Leurs objectifs étaient le renforcement des liens entre les universités, centres et organismes de recherche avec les partenaires socio-économiques dans l'objectif d'accroître leur visibilité à l'échelle européenne.

Les deux programmes ont bien eu un impact sur le plan spatial. La carte du paysage universitaire pendant la période d'avant les années 2000 (carte disponible sur le CD-Rom joint) représente la transcription spatiale de ces deux programmes sur le territoire francilien. Cette carte montre que le paysage universitaire a connu principalement des changements au niveau de la deuxième couronne de la région Île-de-France avec la création de quatre nouvelles universités. Par ailleurs la création du pôle universitaire européen a induit l'apparition d'une nouvelle forme territoriale dans le paysage universitaire caractérisée par un périmètre s'étendant sur un territoire plus large que celui d'une université et incluant plusieurs universités.

À partir des années 2000, plusieurs lois ont été mises en place pour accompagner le développement et la réorganisation universitaire. Parmi les programmes les plus marquants de restructuration universitaire, nous pouvons citer :

– Le schéma « Université du 3 millénaire » (U3M). La conception de ce programme s'est faite de manière coordonnée entre différents acteurs. En association avec l'État et les collectivités territoriales, les universitaires ont pu participer à la conception et exprimer leurs besoins et leurs préoccupations sur la restructuration universitaire. Ce programme est souvent considéré comme étant l'un des plus audacieux. Plusieurs documents stratégiques et de programmation ont été mis en place dans le but de faciliter sa mise en œuvre. Par ailleurs, il n'a pas été sou-

tenu jusqu'à son terme pour diverses raisons et seul un projet important a été réalisé, le campus de la zac rive gauche.

Il est intéressant de constater le caractère évolutif dans la concrétisation territoriale du projet U3M. En effet, ce qui apparaît sur la première carte (cf. la carte du schéma universitaire du troisième millénaire, U3M – 2000) c'est la création de pôles spécialisés sous forme de périmètres localisés. On peut souligner qu'à partir des années 2000 les politiques publiques et les différents acteurs de l'aménagement affichaient la volonté de créer à partir d'une université ou d'un regroupement universitaire un pôle spécialisé sous forme de cluster. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut ce programme n'a pu être mené à terme. Par conséquent, au niveau territorial et spatial, le programme U3M n'a pas apporté de modifications notables, hormis la création d'un nouveau campus dans la ville de Paris (université de Paris VII).

Jusqu'à la seconde moitié des années 2000, la succession de réformes avait uniquement des retombées au niveau local et national voire européen. Aucune visée à l'échelle internationale n'était envisagée jusqu'à l'apparition du désormais célèbre quoique controversé, « classement de Shanghai » dont l'objectif est de déterminer le rayonnement de l'université à l'échelle mondiale. Publié pour la première fois en France en 2003, son apparition est venue poser de nouvelles exigences et défis à relever en matière d'attractivité et de compétitivité à l'échelle mondiale. Cet outil, bien que très critiqué, a indéniablement bouleversé les politiques universitaires. Il a ainsi modifié les systèmes éducatifs et incité les politiques publiques à réorganiser de nouveau les universités. Dans ce contexte, une nouvelle vague de réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique a été lancée à partir de la seconde moitié des années 2000, dont les retombées ont induit la formation du paysage universitaire actuel.

Les pôles de compétitivité et les alliances universitaires sont les réformes les plus marquantes.

– Les « pôles de compétitivités » ont été mis en place à partir de 2005. Ils ont pour fonction de relier dans un même territoire trois fonctions : Formation-Recherche-Industrie. Ces pôles sont orientés majoritairement vers la recherche appliquée et prennent moins en compte l'enseignement et la formation. Par conséquent, une réflexion a été engagée par le Gouvernement dans le but de mettre en place une structure qui viendrait compléter le rôle des pôles de compétitivité et serait davantage orientée vers l'enseignement et la formation. C'est ce qui a donné naissance aux Pres (Pôle de recherche et d'enseignement supérieur).

– Les « Alliances universitaires », la création des pôles de compétitivité, la réflexion engagée sur les Pres et le classement de Shanghai ont donné lieu à des coopérations spontanées entre universités et établissements d'en-

seignement supérieur. Des initiatives locales ont été mises en œuvre par certaines universités. Ces alliances avaient une double ambition : d'une part, celle de se regrouper rapidement et de former une structure universitaire qui pourrait être complémentaire aux pôles de compétitivité ; d'autre part rehausser le positionnement des universités incluses dans l'alliance dans le classement de Shanghai, dans le but d'acquérir une visibilité internationale.

Au niveau territorial, la création de ces alliances a pris des formes spatiales complexes. La carte du paysage universitaire en 2005 (sur le CD-Rom joint) représente la configuration spatiale de ces alliances universitaires.

Après l'apparition de ces alliances universitaires, une loi sur le programme pour la recherche (2006) a instauré les Pres, un des objectifs de la loi est la réglementation de ces nouvelles alliances initiées localement en leur donnant un cadre juridique national. Aussi, la loi reprend les caractéristiques à partir desquelles se sont formées ces alliances, à savoir la pluridisciplinarité, le mélange entre les universités et les grandes écoles et la proximité géographique. La création des Pres avait vocation à remédier à la situation d'émiettement universitaire. Cette création s'est opérée en trois vagues en 2007, 2010 et 2012 comme le montrent les cartes du paysage universitaire en 2007, 2010 et 2012 (cf. CD-Rom).

Après la création des Pres, une large opération d'aménagement universitaire est lancée en 2008 intitulée « Opération campus », l'objectif affiché est la modernisation et l'amélioration du patrimoine universitaire. Elle donne lieu également à la création de deux grands campus d'excellence : le campus Paris-Saclay dans le sud de Paris et le campus Condorcet dans le nord de Paris. En 2011 est venu s'ajouter le lancement des appels à projets « Idex », Initiatives d'excellence, dont le but est de promouvoir la visibilité des universités françaises à l'échelle internationale.

Il est à noter qu'à partir des différentes cartes réalisées, qu'à partir de 2005 la forme et l'organisation des établissements d'enseignement et de recherche changent radicalement. Ces changements ont induit une superposition de périmètres distincts en ayant parfois le même noyau. On remarque également que la forme spatiale des configurations universitaires adoptée à partir de 2005 correspond à la configuration du pôle universitaire européen de 1990 et n'a plus évolué jusqu'à ce jour.

Impacts des réformes de l'organisation institutionnelle des universités sur l'organisation spatiale

La réorganisation universitaire française au niveau institutionnel a donc fait objet de réformes successives pendant près d'une vingtaine d'années. Ces réformes ont eu des impacts nombreux sur les universités franciliennes. Tant en ce qui concerne la distribution spatiale

des divers établissements (principalement avec la création des universités nouvelles et de l'université de Paris VII) que leurs organisations, stratégies de regroupements et alliances entre établissements (création des pôles de compétitivité, mise en place des alliances ad hoc telles que Paris Universitas, instauration des Pres...) Cela a abouti à la création d'un paysage universitaire en constante évolution. Le terme « paysage » est ici entendu du double point de vue spatial et organisationnel.

L'ambition de toutes ces réformes successives est de créer des campus « d'excellence » caractérisés par un enseignement et une recherche du haut niveau. Il s'agit à la fois de promouvoir la qualité de l'enseignement français, de faire des universités une vitrine de la France à l'échelle mondiale, et de mettre en œuvre un dispositif qui assure le développement de l'économie de la connaissance et de l'innovation. Cependant au-delà de ces objectifs généraux, l'analyse de la mise en œuvre de ces dispositifs de regroupement révèle certaines tensions en Île-de-France entre leurs intentions initiales et leur traduction spatiale.

En effet, au niveau territorial, la représentation spatiale des Pres relève clairement une lecture territoriale complexe.

La carte « Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Pres) en Île-de-France » (cf. CD-Rom) nous montre clairement que le paysage universitaire francilien est marqué par une fragmentation et un morcellement. Cette complexité ne se traduit pas uniquement au niveau territorial et spatial mais se reflète aussi de manière très importante au niveau organisationnel et institutionnel².

Dans le cas de la métropole parisienne, le morcellement du système d'enseignement supérieur et de la recherche scientifique est très visible. Les objectifs initiaux auxquels devaient répondre les Pres, notamment la proximité géographique n'ont pas été réalisés. Le Pres (Pres Uppo), par exemple, s'étale sur tout un département. Cela traduit incontestablement un éparpillement géographique.

Une fois ce morcellement constaté, on peut s'interroger sur ses effets. On peut en premier lieu faire observer que le seul critère de proximité spatiale entre établissements d'enseignement, organismes de recherche et industries n'induit pas forcément des « capacités d'absorption » et de transfert des technologies fluides. En d'autres termes, le fait de les avoir réunis au sein d'un même espace ne signifie pas pour autant que les échanges vont s'opérer, et ce pour des raisons historiques, sociales ou culturelles ; Ainsi, la présence au sein d'un même territoire de grandes écoles et d'universités n'implique pas de fait des relations effectives. À l'inverse, l'éparpillement géographique ne signifie pas forcément que les collaborations entre les éta-

blissements ne fonctionnent pas. Par exemple, dans le cas des établissements dont les formations se fondent sur le local, l'étendue territoriale n'est pas problématique puisque ces derniers travaillent principalement en réseau.

De plus, les activités d'enseignement et de recherche ne répondent pas aux mêmes logiques et aux mêmes exigences en matière de proximité géographique.

Elles obéissent à des logiques territoriales différentes : dans le cadre de la recherche la distance géographique des établissements d'un même pres n'est parfois pas un frein à l'échange et à la collaboration. Par ailleurs pour les activités d'enseignement et la circulation d'étudiants, les contraintes de déplacements deviennent rapidement pénalisantes.

Conclusion

L'injonction à la compétitivité et à l'attractivité, au-delà de son caractère incantatoire, a des effets territoriaux réels. La volonté d'orienter le développement économique vers la production des connaissances a incité les politiques publiques à orienter leurs réflexions vers le développement des infrastructures productrices de connaissances.

On constate qu'en France les différents dispositifs mis en place pendant la dernière décennie avaient pour objectif l'amélioration de « la performance » du système de l'enseignement supérieur. La volonté d'atteindre le niveau d'excellence et de visibilité mondiale a visiblement fait l'économie d'une réflexion territoriale, comme en attestent les tensions observables entre les intentions politiques initiales et leur traduction spatiale. La carte des pres fait apparaître clairement un paysage universitaire caractérisé par le morcellement et la complexité. C'est en partie pour cette raison que ces dispositifs ont été remis en cause et remplacés par les « Communautés d'universités et établissements » (ComUE). Nous ne pouvons pas à ce stade mesurer les effets territoriaux et spatiaux de cette nouvelle réforme. Nous pouvons toutefois constater que les réformes universitaires semblent être le fruit de décisions successives induites par un effet d'entraînement, sans réflexion d'ensemble ni vision globale. Il semble urgent de « désenclaver » la réflexion sur l'aménagement universitaire afin d'intégrer, au-delà des seuls aspects spatiaux, la complexité liée à l'imbrication des échelles et à la mobilisation des différents acteurs, universitaires et urbains.

2. Voir la carte « Schéma d'organisation des Pres franciliens » + Idex + Opération campus (cf. CD-Rom).

Biographie

Meriam Chaab, architecte urbaniste, effectue actuellement une thèse sur « La réorganisation des universités dans les *Knowledge industries* ». Comparaison internationale : France et Russie » sous la direction d'Alain Bourdin et est cofinancée par le Plan urbanisme construction architecture (Puca), l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France (IAU-idF), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Conférence des présidents d'université (CPU).

Elle a publié : le quatre pages du Puca n° 4 – octobre 2012 « L'aménagement universitaire : quelles nouvelles configurations territoriales pour l'Île-de-France ? » disponible à l'adresse suivante : http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/4pages/4pages4_oct2012.pdf

Et en 2013, « The institutional organization of the knowledge industries: analyze of their spatial impacts. French and Russian cases », in Yigitcanlar, Tan & Bulu, Melih (eds.) Proceedings of the 6th Knowledge Cities World Summit, Lookus Scientific, İstanbul Şehir University, İstanbul, pp. 111-123.

meriam.chaab.i@i-carre.net