

« L'Université dans la métropole :  
la communauté urbaine et l'université de Bordeaux »

Thèse de doctorat de Sophie LAFON

Résumé

Ce travail de recherche a pour objet l'étude de l'émergence des métropoles françaises, à partir du cas bordelais, en tant qu'acteurs locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche.

A l'origine du choix de ce sujet, le contexte d'un nouvel acte de décentralisation qui a fait évoluer le jeu des échelles territoriales et a ouvert de nouvelles perspectives de recherche autour de la question métropolitaine. En effet, la promulgation de la loi MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) le 27 janvier 2014 a créé un nouveau niveau d'établissements publics de coopération intercommunale, les métropoles, et leur offre en particulier la possibilité de mettre en place des programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche (article 43). Cette recherche repose donc sur l'étude d'une institution nouvelle qui définit son champ d'action et construit sa politique en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Les travaux scientifiques sur les relations entre les territoires et l'enseignement supérieur et la recherche sont d'une grande richesse. Cependant, aucun ne traite de la question intercommunale ou métropolitaine. Par ailleurs, suite à une étude du cas bordelais dans le cadre d'un mémoire de sociologie, j'ai constaté que l'intervention de la communauté urbaine de Bordeaux dans ce domaine était relativement faible. Par conséquent, j'ai approché ce sujet avec l'idée que les intercommunalités, et en particulier les communautés urbaines avant l'ère MAPTAM, n'intervenaient pas en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Je me suis donc intéressée à la construction ou à la genèse d'une politique publique métropolitaine en matière d'enseignement supérieur et de recherche, en faisant le choix de travailler sur les logiques d'institutionnalisation de l'action des métropoles dans ce secteur.

Mon interrogation principale se déclinait alors en plusieurs questions :

La compétence conférée par la loi MAPTAM crée-t-elle un nouveau niveau territorial permettant aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche de pouvoir diversifier leurs sources de financement ou bien vient-elle répondre à une logique autre qu'il s'agit d'explicitier ? Pourquoi donner cette capacité d'intervention nouvelle aux métropoles ?

Cette intervention des métropoles est-elle véritablement nouvelle et la promulgation de la loi MAPTAM a-t-elle donné lieu à un changement dans l'action des intercommunalités ?

Enfin, compte tenu de l'implication d'autres acteurs locaux sur ces questions (communes, Régions), je me suis interrogée sur les effets de cette intervention en termes de coopérations et de mise en cohérence des différentes politiques locales, en cherchant à savoir si se mettait en place une gouvernance locale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour répondre à ces questions et analyser la genèse (ou la transformation) d'une politique publique, j'ai privilégié, dans ce travail en science politique, une approche néo-institutionnaliste en

mettant les institutions au cœur de mon travail, ainsi qu'une approche cognitive afin de tenir compte du poids de la vision de l'enseignement supérieur et de la recherche diffusée dans la société et qui pouvait parcourir les différentes institutions et les différents acteurs impliqués. Je les ai préférées à une approche organisationnelle compte tenu des nombreux changements d'acteurs auxquels j'ai été confrontée tout au long de ce doctorat. Les acteurs ne sont pas absents, loin de là, de mes observations et de mes analyses mais le contexte de changement constant d'acteurs dès le début de mon doctorat ne m'a pas permis de poursuivre sur cette voie. Par ailleurs, j'ai mobilisé la notion de gouvernance afin de questionner la place de l'Etat et les changements dans les interactions entre acteurs dans production de l'action publique.

Ce doctorat a été réalisé dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) entre décembre 2013 et décembre 2016 en partenariat avec la communauté urbaine de Bordeaux, devenue Bordeaux Métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Dans ce contexte particulier d'enquête, j'ai privilégié une méthode d'observation participante qui implique une immersion totale dans son terrain et permet ainsi de vivre la réalité des sujets observés et de saisir des mécanismes peu visibles en situation d'extériorité. Accueillie au sein des services, j'ai ainsi eu accès à des archives non classées de la communauté urbaine (courriers, notes internes, rapports, cartes, compte-rendus de réunions et documents de travail issus de différents services techniques). Leur étude m'a permis de retracer les principales interventions en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche avant mon arrivée. J'ai également eu accès à des sources inédites, 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 offrent une vision assez large de l'organisation et des politiques de la communauté urbaine. 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. Enfin, j'ai complété les informations recueillies par des entretiens semi-directifs auprès d'acteurs politiques et administratifs de différentes institutions publiques présentes sur le territoire bordelais.

Un impératif lié à la Cifre a été d'écrire à la fois pour la recherche et les professionnels, ainsi que de répondre à une demande de la métropole. En effet, à l'origine de cette convention, il s'agissait d'accompagner la communauté urbaine de Bordeaux pour renforcer ses liens avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et ma 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, la communauté urbaine a alors réorienté sa commande pour y inclure une dimension plus stratégique et m'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 (voté en Conseil de Bordeaux Métropole en juillet 2016).

Pour éviter l'écueil de tomber dans une monographie bordelaise, j'ai souhaité apporter des éléments de comparaison issus d'autres métropoles françaises issues de la loi MAPTAM : Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Cet élargissement de mon objet d'étude a été rendu possible par un partenariat tout au long de ce doctorat avec l'Association des villes universitaires de France (Avuf) qui m'a donné accès à de nouvelles sources sur les métropoles (rapports, enquêtes et études produits par l'AVUF ou des associations partenaires) et

m'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.

Mon propos général dans ce travail de recherche est organisé autour de trois parties. La première partie permet 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. Dans une deuxième partie sont présentées 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. Enfin, la troisième partie est 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.

A l'issue de cette recherche, je peux affirmer que, contrairement à mon hypothèse de départ, les métropoles étudiées avaient pris en compte les problématiques liées à l'enseignement supérieur et la recherche avant la promulgation de la loi MAPTAM. Dans le cadre de leurs compétences traditionnelles ou par d'autres biais, elles ont suivi un mouvement de demande des acteurs du territoire les incitant à occuper une plus grande place auprès des établissements dans une société où l'enseignement supérieur et la recherche sont perçus comme un atout et un levier dans le développement des territoires. La loi MAPTAM a donc davantage confirmé des faits existants plus qu'elle n'a incité à une intervention nouvelle.

Toutefois, la métropole bordelaise accusait un retard par rapport à d'autres métropoles. La loi MAPTAM a alors donné l'impulsion nécessaire à l'institution intercommunale pour lancer un travail de positionnement sur ces questions d'enseignement supérieur et de recherche et de définition d'une stratégie d'intervention. Mais si cette période a été celle d'un changement dans le positionnement de l'acteur métropolitain, l'orientation globale de la politique définie en 2016 par Bordeaux Métropole s'inscrit dans la continuité des politiques déjà engagées, ce que j'ai étudié en termes de « dépendance au sentier », et reste influencée par le poids d'une vision globale (ou paradigme) de l'enseignement supérieur et de la recherche qui dépasse le territoire bordelais.

Enfin, les métropoles, dans leur démarche de définition de leur stratégie d'intervention, sont venues répondre à un besoin de mise en cohérence des différentes interventions locales liées à la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche sans transfert de compétences par l'Etat. Elles ont créé des lieux d'échange et d'animation, de mise en cohérence, qui n'étaient pas proposés par l'Etat ou les Régions, chefs de file dans ce domaine.

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 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.