Les changements d'échelle à l'épreuve du terrain. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)

Jérôme Aust

▶ **To cite this version:**

Jérôme Aust. Les changements d'échelle à l'épreuve du terrain. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004). 8e Congrès de l'Association Française de Science Politique, AFSP, Sep 2005, Lyon, France. hal-01053064

HAL Id: hal-01053064

https://sciencespo.hal.science/hal-01053064

Submitted on 29 Jul 2014

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.

Table Ronde N°6

Les changements d'échelle à l'épreuve du terrain. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)

Jérôme Aust, UMR « Triangle »

Les travaux scientifiques, s'ils ne sont pas unanimes sur l'appréciation de l'ampleur du phénomène, s'accordent sur la remise en cause du monopole de l'Etat dans la conduite de l'action publique. Le renforcement des collectivités territoriales [D. Lorrain, 1991], l'affirmation de la Commission européenne [F. Scharpf, 2000] aboutissent à une inflation des niveaux de gouvernement qui peuvent intervenir dans l'action publique. A cette concurrence croissante des niveaux infra et supra-nationaux s'ajoute une remise en cause de la capacité de l'Etat à gérer centralement les problèmes qui émergent à l'agenda public au cours des années 1980. Renvoyée à la périphérie, la définition des solutions s'élabore dans des configurations d'acteurs polycentriques qui mêlent intérêts privés, acteurs étatiques déconcentrés et élus locaux [P. Duran et J.C.Thoenig, 1996]. Si elles sont repérables dans des « nouveaux » domaines d'intervention publique comme la politique de la ville [J. Donzelot et P. Estèbe, 1994], ces mutations le sont aussi dans des champs beaucoup plus traditionnels d'intervention étatique comme les politiques d'implantation universitaire. En France, au début des années 1990, les collectivités locales s'engagent massivement dans le financement de l'immobilier universitaire remettant en cause le relatif monopole de l'Etat dans la gestion du domaine au début de la Vème République [J. Aust, 2004 ; D. Filâtre et C. Manifet, 2003]. Alors qu'ils étaient, dans les années 1960, insérés dans les plans nationaux, les programmes immobiliers sont aujourd'hui négociés et suivis au niveau régional à travers la procédure des contrats de plan Etat-région (CPER). Ces changements dans les niveaux institutionnels qui gèrent les politiques d'implantation universitaire sont de l'ordre du constat. Il reste cependant à cerner les mutations que ces changements d'échelle induisent. Le polycentrisme croissant des configurations d'acteurs qui gèrent un domaine d'action publique ne signe en effet pas le retrait des acteurs qui en assuraient traditionnellement la gestion. Cette communication se propose d'interroger diachroniquement les changements d'échelle en comparant la conduite de deux projets d'implantation universitaire à trente ans d'intervalle. Le premier, Lacroix Laval, occupe l'actualité universitaire lyonnaise de 1958 à 1973. Il est inclus dans le Vème plan mais, après bien des atermoiements, se solde par un échec, les bâtiments prévus à Lacroix Laval s'implantant finalement à Bron-Parilly. Le second projet, la réhabilitation de la Manufacture des Tabacs, est lancé par Michel Noir en 1989. Il est inclus dans les schémas Université 2000 et Université du 3ème millénaire lancés par le ministère de l'Education nationale et dans les contrats de plan Etat-région 1994-1999 et 2000 -2006. Pour appréhender la conduite de ces deux opérations, cette communication s'appuie sur le dépouillement des sources écrites et imprimées relatives aux deux projets ainsi que sur la

réalisation de quarante entretiens. En prêtant une attention aux intérêts des acteurs, aux idées qu'ils mobilisent et aux institutions qui servent de cadre à leurs interactions [P. A. Hall, 1997], elle tente de cerner les contours des configurations d'acteurs qui interviennent dans le domaine (1) pour ensuite circonscrire les effets des changements d'échelle sur le contenu de l'action publique produite (2).

1. Les changements d'échelle entre contraintes et ressources pour les acteurs

Des débuts de la Vème République à la période contemporaine, les politiques d'implantation universitaire connaissent de profonds renouvellements dans les acteurs qui les gèrent. Le changement majeur est constitué par l'entrée durable des élus locaux dans la gestion du domaine. Cet investissement croissant des collectivités territoriales a des conséquences différenciées pour les acteurs qui, dans les années 1960, sont en charge de la conduite de ces programmes. A l'image de la construction européenne [C. Lequesne, 1993], les changements d'échelle ne sont ici nullement assimilables à un jeu à somme nulle.

Sur la période d'analyse retenue, la montée en puissance des collectivités territoriales dans la gestion du domaine est marquante. La présence croissante des élus locaux dans la période contemporaine n'est pas due à une mise en visibilité de leur rôle : les élus municipaux comme les conseillers généraux sont quasiment absents de la gestion de ces politiques au début des années 1960. Porté par les fonctionnaires déconcentrés, le projet de Lacroix Laval ne trouve pas de soutien chez les conseillers généraux, y compris lorsque le préfet sollicite l'appui financier de l'assemblée départementale. La traditionnelle complicité unissant le préfet et les notables départementaux [P. Grémion, 1976 ; M. Crozier et J.C. Thoenig, 1975 ; J.C. Thoenig, 1975] ne joue pas ici. Louis Pradel, maire de Lyon et président de la Communauté urbaine de Lyon, n'apporte pas non plus son soutien au projet de Lacroix Laval. L'édile lyonnais soutient très timidement un projet alternatif à celui porté par les services déconcentrés de l'Etat. Il faut attendre la crise de mai 1968 pour que les problèmes immobiliers des unités de lettres et de droit suscitent l'intérêt des élites politiques locales. Parce que la situation immobilière des universités pose un problème d'ordre public, les élus locaux se mobilisent et participent aux réunions organisées par le préfet du Rhône. Ils prennent une part active à l'élaboration des solutions sans pour autant contribuer financièrement à la réalisation des investissements. En dehors des périodes de crise, les élus locaux ne sont que des acteurs très épisodiques des politiques d'implantation universitaire conduites dans les années 1960. Dans cette période, ces programmes ne constituent pas un enjeu politique local.

La situation observée trente ans plus tard tranche radicalement avec cette description. Les élus locaux sont des partenaires incontournables des politiques d'implantation universitaire. Tout au long des années 1990, l'ensemble des collectivités locales, de la commune à la région, s'associe à l'Etat pour cofinancer le développement des capacités universitaires lyonnaises. S'ils sont associés sur ces programmes, les exécutifs locaux cherchent cependant à affirmer leur leadership sur les opérations. Michel Noir, directement à l'initiative de la réhabilitation de la Manufacture des Tabacs, affirme tout d'abord son leadership sur le projet. Symbole de cette

influence noiriste, c'est la communauté urbaine de Lyon qui assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Ce leadership n'est cependant que temporaire. L'intégration du projet dans les procédures lancées par l'Etat (Université 2000, puis contrat de plan Etat-région 1994-1999) permet l'affirmation progressive de la région Rhône-Alpes dans la gestion du dossier universitaire. Monopolisant les relations avec la préfecture de région, l'exécutif régional cherche et parvient à marginaliser les élus des collectivités infra-régionales dans la négociation financière du dossier universitaire. Le rôle central reconnu à la région dans la procédure des contrats de plan donne ici des ressources institutionnelles à l'exécutif régional pour affirmer son influence sur ces dossiers. La primauté régionale sur les collectivités infra-régionales souffre cependant de limites importantes. Elle est d'abord soumise à la volonté gouvernementale de traiter avec la région. Ainsi, lors de la négociation du contrat de plan 2000-2006, le gouvernement Jospin refuse la négociation avec un président de région, Charles Millon, élu avec les voix du Front national et noue les premiers contacts avec le Conseil général du Rhône. Ensuite, la région a besoin des ressources des collectivités infra-régionales pour cofinancer les programmes négociés. Elle ne dispose pas non plus des services techniques capables de conduire des opérations immobilières d'envergure. Bien que l'immense majorité des acteurs reconnaisse à la région une vocation à gérer le dossier universitaire, les projets font systématiquement l'objet de financements croisés qui associent l'ensemble des collectivités locales. Sur les terrains investigués, aucune logique subsidiaire, même rampante [A. Faure, 1997], ne vient réguler l'intervention des différents niveaux institutionnels français dans ces dossiers.

Cette implication croissante des élus locaux dans la gestion du domaine ne se solde pas par un retrait mécanique de l'ensemble des services de l'Etat. Sans effets majeurs pour certains, contraintes pour d'autres, ressources pour des troisièmes, les changements d'échelle dans la gestion du domaine ont des effets variables selon les acteurs étatiques considérés. La participation des services du ministère de l'Education nationale est ainsi fort peu affectée par les changements d'échelle dans le traitement du problème. Le recteur d'académie est dans les années 1960 comme dans la période la plus contemporaine un membre à part entière des réseaux décisionnels qui gouvernent les projets immobiliers. Dans la période contemporaine, il développe même son portefeuille relationnel et entretient des contacts plus fréquents avec les exécutifs locaux. Largement épargnés par la vaste redistribution des compétences issues des lois de décentralisation, les directions centrales, le cabinet et le ministre de l'Education nationale sont présents dans la gestion des dossiers dans les années 1960 comme dans les années 1990. Le préfet reste également un acteur de la gestion de ces politiques. Cette stabilité de la participation préfectorale recouvre cependant un changement important. Dans les années 1960, le préfet mobilise ses attributions de préfet de département pour s'inclure dans les négociations. Dans les années 1990, ce sont ses compétences de préfet de région qui lui permettent d'être présent dans les négociations avec les collectivités locales, notamment au moment de la discussion des contrats de plan Etat-région. Si cette modification est sans effet pour le préfet lui même, les services préfectoraux impliqués dans la gestion du domaine ne sont plus les mêmes. Dans la période contemporaine, ce sont en effet essentiellement les services du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) qui sont en charge de la conduite du dossier universitaire. Si la participation du préfet, du recteur d'académie et des membres des directions centrales du ministère de l'Education nationale n'est pas affectée par les changements d'échelle, d'autres services de l'Etat, eux, pâtissent considérablement de l'entrée des collectivités locales dans la gestion du domaine.

Les changements d'échelle constituent une contrainte importante pour les services déconcentrés de l'Equipement. Alors que leur expertise technique leur assure une présence dans le suivi du projet de Lacroix Laval, les directions départementales de l'Equipement sont exclues des configurations d'acteurs qui gèrent ces politiques dans la période contemporaine. Les présidents des universités lyonnaises préfèrent en effet que la conduite technique des opérations soit confiée aux services des collectivités locales, réputés plus attentifs aux demandes des établissements. Le Commissariat général au plan souffre lui aussi des changements d'échelle. Dans les années 1960, l'inclusion de ces programmes dans les plans nationaux assure à l'instance interministérielle une participation active aux négociations par l'intermédiaire de la commission du plan d'équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique. La réforme de la procédure de planification marginalise les membres du Commissariat général au plan dans la conduite de ces dossiers. L'abandon du plan national en 1993 achève de priver l'institution de ressources pour peser sur l'affectation des crédits et sur la définition des priorités. Ne parvenant pas à s'insérer dans des négociations menées au niveau régional, les membres du Commissariat général au plan sont cantonnés à un rôle d'ingénierie procédurale qui ne leur permet pas d'être des acteurs récurrents de la négociation des politiques d'implantation universitaire.

A l'inverse, d'autres services de l'Etat voient leur position confortée par les changements d'échelle dans la gestion du domaine. Les membres de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) profitent ainsi de la mise en place des contrats de plan pour affirmer leur présence dans les réseaux d'acteurs qui gouvernent les politiques d'implantation universitaire. Alors qu'ils sont relativement peu présents dans les années 1960, les membres de la délégation jouent un rôle plus important dans la période contemporaine. S'ils sont peu présents dans les négociations d'Université 2000, ils profitent du rôle de coordination interministérielle joué par la DATAR dans la procédure des contrats de plan pour s'insérer dans les réseaux décisionnels centraux. Les changements d'échelle sont également une ressource pour les présidents d'université. Leur situation est considérablement confortée par rapport à celle qui prévaut dans les années 1960. Avant 1968, ce sont les assesseurs des doyens qui sont en charge de la gestion des projets immobiliers de leur établissement. Après la crise de mai 1968, la loi Faure supprime les quatre ordres de facultés et crée les universités. La réforme législative contribue à ouvrir considérablement l'accès universitaire à la décision : dans l'attente de la définition des universités, ce sont les représentants très nombreux des unités d'enseignement et de recherche qui sont inclus dans les négociations. Une fois les universités créées, les exécutifs universitaires peinent à s'affirmer comme les représentants exclusifs des établissements. Trente ans plus tard, la situation des présidents d'université a considérablement évolué. Ils bénéficient d'un monopole de représentation de leur établissement dans les négociations. Les changements d'échelle ne sont pas ici les seules causes de ce renforcement des exécutifs universitaires. C'est avant tout la mise en place de la politique de contractualisation entre les universités et le ministère de l'Education nationale qui, à la fin des années 1980, renforce des exécutifs universitaires jusqu'alors relativement faibles face aux disciplines et aux services centraux du ministère de l'Education nationale [C. Musselin, 2001]. L'intervention croissante des collectivités locales donne cependant des ressources aux présidents des universités lyonnaises pour affirmer leur leadership. En effet, les élus locaux ne s'adressent qu'aux présidents pour mener les négociations les désignant ainsi comme les porte-parole des établissements.

Si elle a des effets différenciés sur les acteurs étatiques, l'intervention croissante des collectivités locales dans la gestion du domaine n'aboutit pas à la fluidité de l'accès aux réseaux décisionnels. Les configurations d'acteurs analysées conservent un caractère élitiste et politico-administratif marqué. Ainsi, les élus des assemblées des collectivités locales sont largement tenus à l'écart des négociations qui n'incluent souvent que les détenteurs d'un exécutif territorial ainsi que les membres des services enseignement supérieur des collectivités locales. La présence des intérêts privés n'est pas non plus récurrente dans la gestion des deux projets. Aux termes des sources investiguées, nous ne trouvons que des traces parcellaires de leurs interventions avant la décentralisation. S'ils sont bien consultés dans les années 1990 dans des procédures prévues à cet effet (comme, pendant le plan Université 2000, les assises régionales de l'enseignement supérieur), ils ne sont pas des acteurs récurrents des négociations. Quand ils sont consultés, les orientations qu'ils définissent ne sont pas toujours suivies d'effets, les autres acteurs n'hésitant pas à aller à l'encontre des priorités définies dans les procédures consultatives. Les terrains investigués n'illustrent pas le brouillage des frontières entre le public et le privé décrit par les tenants de la gouvernance urbaine [G. Stocker, 1998 ; J. Kooiman, 1993]. L'absence des acteurs privés tient cependant peut-être à un effet d'objet : les projets étudiés concernent essentiellement des unités de lettres, de droit et de sciences humaines et sociales et non de sciences ou de médecine.

Au total, les changements d'échelles ne se soldent donc pas par un jeu à somme nulle : la présence croissante des élus locaux ne débouche pas sur un retrait mécanique de l'ensemble des services de l'Etat, preuve, s'il en est encore besoin, que la décentralisation et le renforcement des collectivités territoriales ont des effets composites sur les services de l'Etat. Les changements dans la forme des réseaux qui gèrent ce domaine d'action publique n'induisent cependant pas un renouvellement du contenu de l'action publique produite. Reste donc à l'analyste à investiguer les effets des changements d'échelle sur le contenu de l'action publique produite.

2. Du secteur au territoire ?

La présence croissante des élus locaux dans les négociations, le renvoi à la périphérie de la définition des objectifs semblent *a priori* faire des politiques d'implantation universitaire un exemple emblématique du renforcement du poids des collectivités locales dans l'action publique post-décentralisation. Pourtant, à la différence d'autres domaines, les changements d'échelle n'aboutissent pas ici au passage d'une définition sectorielle des politiques à une territorialisation de ces programmes [P. Muller, 1992].

Dans les années 1960, le Commissariat général au plan a un rôle décisif dans la fixation des objectifs des politiques d'implantation universitaire. Les travaux de la commission du plan d' équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique font le constat d'un déficit criant de cadres scientifiques et techniques qui fait courir des risques importants à l'économie française. Les travaux de la commission militent donc pour le développement des filières universitaires scientifiques. Ne disposant pas de moyens pour orienter les étudiants vers les facultés de sciences (par exemple par l'intermédiaire d'un *numerus clausus* dans les facultés de

lettres et de droit), la commission du Commissariat général au plan tente le pari de l'orientation des étudiants par les locaux disponibles. A des degrés variables, les IVème et Vème plans donnent une priorité marquée aux sciences dans l'affectation des crédits d'investissement. Ce cadre cognitif et normatif promu par le Commissariat général au plan tend bien à orienter les investissements réalisés à Lyon. La priorité accordée aux sciences est même renforcée par les vicissitudes de l'exécution des plans. Les membres de la commission d'équipement du plan scolaire, universitaire, scientifique et artistique, par leur capacité à proposer un diagnostic du problème, à énoncer des solutions et à les institutionnaliser dans un document de planification sont donc des acteurs influents de la conduite de ces politiques. C'est au niveau de cette commission que l'intégration de l'action publique s'opère. Le pari de l'orientation des étudiants par les locaux disponibles est cependant rapidement perdu : ce sont les unités de lettres, de droit et de sciences humaines qui gagnent le plus en effectif. La disjonction grandissante entre les prévisions du plan et la réalité de l'orientation des étudiants ne suffit pas à modifier les priorités. Il faut attendre mai 1968 pour que le pouvoir d'orientation de l'action du Commissariat général au plan soit remis en cause. A partir de 1968, les directions centrales du ministère de l'Education nationale, notamment la direction de l'enseignement supérieur, cherchent à accroître leur autonomie dans la fixation des objectifs des politiques d'implantation universitaire. Les membres des directions centrales mettent en place des groupes de réflexion internes au ministère et critiquent ouvertement les orientations des plans précédents. Ils tentent de promouvoir, bien avant le lancement du plan Université 2000, l'insertion des bâtiments universitaires dans le tissu urbain et la réalisation d'équipements de taille plus modeste. Dépendants des élus locaux pour réaliser ces objectifs, les membres des directions centrales du ministère de l'Education nationale ne parviennent cependant pas à réinsérer les bâtiments universitaires dans la ville. La réalisation du campus de Bron-Parilly illustre de manière emblématique l'échec de cette politique. Alors qu'il devait être le symbole du changement, le projet de Bron-Parilly apparaît, trente ans plus tard, comme le type même du campus à la française isolé du centre-ville. La zone d'aménagement concerté initialement prévue autour des bâtiments universitaires est très tôt abandonnée par les élus locaux. Les membres des directions centrales du ministère de l'Education nationale ne disposent que d'une capacité de contrôle des projets mais échouent à s'affirmer comme des pôles d'initiative. Malgré l'échec du revirement de politique, mai 1968 marque un tournant dans la gestion du secteur. La crise emporte le pouvoir du Commissariat général au plan et consacre une certaine autonomisation sectorielle dans la fixation des objectifs. Les changements d'échelle dans la gestion du domaine ne remettent pas en cause cette autonomie sectorielle. Mieux, ils la consacrent.

La participation des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire lyonnaise ne débouche pas sur la coproduction de ces politiques publiques. L'influence des élus locaux n'est pas à la hauteur de leur engagement financier. Ce sont en effet les chefs d'établissement d'enseignement supérieur qui, sous la présidence du recteur d'académie, fixent la liste des opérations à réaliser. Le changement de stratégie par rapport aux années 1960 est d'importance. Au début de la Vème République, les doyens ne cherchent pas à coordonner les projets immobiliers de leur établissement mais à associer les directions centrales et le cabinet du ministre à leurs objectifs. Sur ces dossiers, les stratégies jouées par les doyens et leurs assesseurs illustrent le cloisonnement qui existent entre les quatre ordres de faculté [A. Prost, 1992 ; C. Musselin, 2001]. La création des universités en 1968 par la loi Faure ne remet pas en cause cette attitude. L'entrée des collectivités locales dans les configurations d'acteurs qui

gouvernent les politiques d'implantation universitaire modifie le contexte stratégique. Craignant l'intervention des élus locaux, les chefs d'établissement cherchent à élaborer entre pairs les opérations à réaliser et tentent de réguler entre eux leurs intérêts divergents. Les changements d'échelle n'expliquent pas à eux seuls ce retournement stratégique : l'apaisement des querelles idéologiques très vives entre certains établissements lyonnais dans les années 1960 et l'affirmation institutionnelle du niveau universitaire pendant la décennie 1990 [C. Musselin, 1997 et 2001] y participent tout autant.

Les négociations entre les présidents d'université, les directeurs des grandes écoles et le recteur d'académie aboutissent à la définition d'une liste d'opérations hiérarchisées en fonction de leur priorité. Les élus locaux, s'ils sont tenus informés des négociations, ne sont pas présents lors de ces réunions. Les exécutifs universitaires et les directeurs des grandes écoles tentent d'y définir une stratégie propre qui affirme la spécificité de l'enseignement supérieur. Sans postuler *a priori* une disjonction entre objectifs des établissements et priorités du personnel politique local, les opérations retenues répondent avant tout aux besoins des établissements. Pourtant, en mettant en place des groupes de réflexion, les collectivités locales tentent de préciser leurs objectifs. Le Grand Lyon cherche à promouvoir le rayonnement international de l'agglomération et son développement économique. Alors que ces priorités supposeraient le soutien des troisièmes cycles et des centres de recherche, les opérations programmées au début des années 1990 sont essentiellement tournées vers le développement des capacités d'accueil en premier cycle. A la région Rhône-Alpes, le groupe de réflexion sur l'enseignement supérieur, créé pour arrêter des priorités propres d'intervention, met l'accent sur le rôle de l'université dans l'aménagement du territoire régional. Le développement des capacités universitaires doit ainsi se tourner vers les villes moyennes pour contre-balancer le poids des grandes agglomérations. Les investissements régionaux se dirigent cependant essentiellement vers le renforcement des grands pôles universitaires que sont Lyon et Grenoble. Les exécutifs locaux tentent très rarement d'intervenir autoritairement. Quand elles existent, ces interventions directes provoquent des tensions importantes avec les exécutifs universitaires qui font front commun pour défendre leur autonomie, source de leur influence. Ce n'est qu'en contournant la communauté universitaire locale en favorisant la délocalisation de grandes écoles parisiennes que les élus locaux parviennent à influer directement sur les enseignements dispensés dans les locaux construits. C'est par exemple le cas du projet d'implantation de l'Ecole normale supérieure lettres et sciences humaines porté par Raymond Barre et piloté directement par le Grand Lyon et le cabinet du ministre de l'Education nationale. Pour les autres équipements universitaires, la prise en compte des priorités politiques locales est soumise à l'acceptation des présidents d'université qui manifestent un souci constant d'indépendance. Les exécutifs universitaires ne sont cependant pas complètement hermétiques aux priorités politiques locales : ils acceptent parfois de s'ajuster aux demandes des élus locaux notamment quant à la localisation des équipements universitaires. Ces ajustements sont cependant de portée limitée et ne sont pas comparables à ceux qui marquent les relations entre les notables et bureaucrates étudiées par les chercheurs du centre de sociologie des organisations dans les années 1970 [J.C. Thoenig, 1975 ; P. Grémion, 1976 ; M. Crozier et J.C. Thoenig, 1975]. Comparée au pouvoir d'orientation dont dispose le Commissariat général au plan dans les années 1960, cette influence politique locale apparaît bien modeste. Les élus locaux ne s'affirment pas, sur ces dossiers, comme les médiateurs d'un rapport local/ sectoriel en passe de se constituer [A. Faure, 1994 et 1995].

A l'instar des élus locaux, le préfet de région et la DATAR ne jouent pas un rôle essentiel dans la détermination des opérations à réaliser. Pendant la préparation des contrats de plan, les services du SGAR incluent bien le dossier universitaire dans les réflexions globales sur l'avenir de la région. Pour autant, ces orientations très générales, peu précises et non chiffrées ne sont pas décisives dans la détermination des opérations à réaliser. Les interventions plus ponctuelles du préfet se heurtent au refus des exécutifs universitaires de prendre en compte les priorités préfectorales. Ainsi, le président de Lyon II refuse catégoriquement le projet préfectoral d'implantation d'un institut universitaire de formation dans un quartier sensible, faisant l'objet d'une opération « politique de la ville ». Les membres de la DATAR ne parviennent pas non plus à influer directement sur les orientations des membres du ministère de l'Education nationale. Par déficit chronique de personnel, l'instance interministérielle ne peut espérer s'insérer dans les négociations locales. Au niveau central, ses membres se heurtent à l'attitude très autonomiste des directions centrales et du ministre de l'Education nationale dans la préparation d'U2000 et d'U3M. La DATAR est largement tenue à l'écart de la préparation du schéma Université 2000. U3M lui offre un contexte plus favorable à l'affirmation de son pouvoir. La négociation du plan est en effet concomitante avec la préparation des schémas de service collectif prévu par la loi Voynet sur l'aménagement du territoire. La DATAR doit coordonner les schémas des différents ministères. Les membres de la DATAR sont toutefois marginalisés dans le groupe de réflexion ministériel. Alors qu'il devait guider les négociations des contrats de plan Etat-région, le schéma de service collectif « enseignement supérieur/ recherche » est même rédigé après la négociation des CPER par un haut-fonctionnaire du ministère de l'Education nationale. Les changements d'échelle dans la gestion du domaine ne remettent donc pas en cause l'autonomie sectorielle dans la détermination des objectifs qui émerge après 1968. Sur les terrains investigués, ils ne débouchent pas sur une (re)territorialisation de l'action publique. Ils consacrent plutôt l'influence nouvelle des exécutifs universitaires qui, en coordonnant leur projet sur les dossiers immobiliers, s'affirment comme un pôle sectoriel de fixation des objectifs. Les services centraux ne perdent pas tout pouvoir sur ces dossiers : comme dans les années 1960, ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur les projets élaborés. Moins dépendants financièrement des services centraux que dans les années 1960, les exécutifs universitaires sont cependant les acteurs qui profitent le plus des changements d'échelle. La situation ne semble pas strictement lyonnaise : François Baraize dans ses analyses comparatives parvient à des conclusions convergentes [F. Baraize, 1996].

Les changements d'échelle ont également des effets directs sur les mécanismes de régulation des intérêts divergents. Alors que, dans les années 1960, ce n'est que quand l'urgence confine à la crise que les acteurs parviennent à élaborer des compromis, l'intervention des collectivités locales favorise la constitution d'un accord durable entre les acteurs. Parce qu'elle multiplie les centres de financement potentiels et les ressources consacrées aux projets immobiliers, la participation des collectivités locales permet la mise en place d'un jeu inflationniste qui tend à financer de très nombreux projets. Les chefs d'établissements qui ne voient pas leurs projets retenus dans les négociations avec leurs pairs et le recteur n'y renoncent pas définitivement. Ils font uniquement des concessions sur le calendrier de réalisation acceptant de différer dans le temps la réalisation des investissements. L'entrée des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire, bien qu'elle débouche sur un polycentrisme croissant, favorise paradoxalement la construction des compromis.

Au total, l'inclusion des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire n'aboutit pas à un transfert du pouvoir des acteurs étatiques vers les exécutifs des collectivités locales. Ce n'est pas un évidement de l'Etat qui se donne à voir ici mais plutôt une recomposition des voies de son influence. Des pans aussi essentiels de l'action publique que la fixation des objectifs restent entre les mains des acteurs étatiques. Ces éléments de stabilité notés, les changements d'échelle dans la gestion des politiques d'implantation universitaire se soldent par un déplacement des pôles d'influence à l'intérieur de l'Etat qui consacre le pouvoir des présidents d'université.

Bibliographie

Allègre (Claude), L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université, Paris, Gallimard, 1993.

Aust (Jérôme), Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise, Thèse pour l'obtention du doctorat de science politique sous la direction de Gilles Pollet, Université Lumière Lyon II, 2004.

Baraize (François), « La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur », *Pôle Sud*, n°4, mai 1996, pp. 107-122.

Crozier (Michel) et Thoenig (Jean-Claude), « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, n°1, 1975, pp. 3-32.

Donzelot (Jacques) et Estèbe (Philippe), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville,* Paris, Esprit, 1994.

Duran (Patrice) et Thoenig (Jean-Claude), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, 1996, pp. 580-622.

Faure (Alain), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale », *Revue française de science politique*, vol.44, n°3, 1994, pp. 462 -479.

Faure (Alain), « Les politiques locales entre référentiels et rhétorique » dans Faure (Alain), Pollet (Gilles) et Warin (Philippe) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 69-83.

Faure (Alain), « La subsidiarité rampante des territoires en politique », dans Faure (Alain) (dir.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 21-65.

Filâtre (Daniel) et Manifet (Christelle), « Universités et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, n°58, 2003, pp.75-97.

Grémion (Pierre), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français, Paris, Seuil, 1976.

Hall (Peter A.), « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations » dans Lichbach (Mark) et Zucherman (Alain) (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 174-207.

Kooiman (Jan), « Finding, Speculations and recommendations » dans Kooiman (Jan) (dir.), *Modern Governance*. *New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, pp. 249 -262.

Lequesne (Christian), Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

Lorrain (Dominique), « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 6-21.

Muller (Pierre), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, 1992, pp. 275-297.

Musselin (Christine), « Etat, université : la fin du modèle centralisé ? », *Esprit*, n°234, 1997, pp. 18-29.

Musselin (Christine), La longue marche des universités françaises, Paris, PUF, 2001.

Quermonne (Jean-Louis), *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, Seuil, 1991.

Scharpf (Fritz), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences po, 2000.

Stocker (Gerry), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n°155, 1998, pp. 19-30.

Thoenig (Jean-Claude), « La relation entre le centre et la périphérie. Une analyse systémique », *Bulletin de l'IAAP*, vol. 36, 1975, pp. 77-123.