

Article original

Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire en Rhône-Alpes¹

The coronation of university presidents: applying the Université 2000 and Université du troisième millénaire plans in the Rhone-Alps Region

Jérôme Aust

Centre de sociologie des organisations (Sciences-Po/CNRS), 19, rue Amélie, 75007

Paris, France

Résumé

Les politiques d'implantation universitaire apparaissent a priori emblématiques des tendances récentes de l'action publique. Elles sont en effet marquées par l'investissement croissant des collectivités locales, la décentralisation des scènes de définition des objectifs et le recours au contrat pour formaliser les liens entre partenaires. Pourtant si les configurations d'acteurs sont plus polycentriques, les acteurs du ministère de l'Éducation nationale conservent la maîtrise de la détermination des objectifs. L'investissement croissant des collectivités locales, en allégeant la dépendance financière des universités à l'égard du centre étatique, renforce cependant les présidents des établissements.

Adresse e-mail : j.aust@cso.cnrs.fr (J. Aust).

¹ Je tiens ici à remercier Christine Musselin, Philippe Bézès et les membres des séminaires « Les gouvernements du local : entre logiques d'action et logiques de territorialisation » des UMR 5206 Triangle et 5600 Environnement, ville, société et « STEP » de l'UMR 5206 Triangle pour les remarques qu'ils m'ont faites sur une première version de ce texte. Comme il est de coutume, les propos tenus ici n'engagent que leur auteur.

Abstract

Policies of higher education provide evidence of recent trends in the actions undertaken by public authorities. Local authorities are ever more implicated, since the places for defining objectives are being decentralized and contracts are more often being used to formalize relations between partners. Despite the increasingly "polycentric" patterns of the parties involved, civil servants in the Ministry of Education still maintain control over setting objectives. The greater investment made by local authorities, who al-lege that universities depend financially on the central government, reinforces the presidents of universi-ties.

Mots clés : Politique universitaire ; U2000 ; U3M ; Territorialisation ; Gouvernance ; Politique universitaire ; Agglomération lyonnaise

Keywords: Higher education policy; Université 2000 (U2000); Université du 3^e Millénaire (U3M); Decentralization; Regionalization; Governance; The greater Lyon area

L'anniversaire est largement passé inaperçu mais l'article de Jean-Pierre Worms (Worms, 1966), analysant les relations entre le préfet et les notables départementaux, a eu 40 ans l'année dernière. Il initie une série de travaux des sociologues du centre de sociologie des organisations sur le fonctionnement du système politicoadministratif local qui, aujourd'hui, sont des classiques de la sociologie des organisations (Thoenig, 1975 ; Crozier et Thoenig, 1975 ; Grémion, 1976). Si ces analyses sont encore très souvent citées dans la littérature savante, c'est le plus souvent pour rendre compte du fonctionnement de l'action publique avant la décentralisation et mettre en perspective les évolutions contemporaines. Par bien des aspects, elles apparaissent en effet datées. La participation accrue des collectivités locales, de l'Union européenne et des intérêts privés à la conduite de l'action publique a mis fin aux relations de complicité qui unissaient le préfet et ses notables, réunis dans l'intimité du cabinet préfectoral. Les chercheurs ont pris acte de ces changements et ont développé de nouvelles notions qui permettent à la fois de rendre compte et de conceptualiser les mutations à l'œuvre dans l'action publique contemporaine. La décennie 1990 a ainsi vu l'apparition de concepts comme la territorialisation de l'action publique (Duran et Thoenig, 1996 ; Muller, 1992) ou encore la gouvernance urbaine (Kooiman, 1993 ; Le Galès, 1995). S'ils présentent des différences importantes, ces deux concepts s'accordent sur un socle commun qui met l'accent sur une triple évolution dans les logiques qui gouvernent l'action publique contemporaine. Les acteurs intervenant dans l'action publique seraient, d'abord, plus nombreux. Dans des configurations d'acteurs plus polycentriques, l'État serait en perte de vitesse et se verrait concurrencer par la montée en puissance d'autres acteurs publics (collectivités locales, Union européenne) mais aussi privés. Le centre de gravité des configurations d'acteurs glisserait ensuite du centre étatique, dans les années 1960, vers les échelons infranationaux de gouvernement : c'est au niveau local que les politiques publiques seraient aujourd'hui définies. Enfin, les modalités d'intervention se renouvelleraient. La coordination, la définition d'un projet collectif se substituerait à l'action réglementaire, moyen traditionnel d'intervention du centre sur sa périphérie. Le tableau est évidemment brossé à grands traits : des analyses empiriques nuancent l'ampleur des changements en cours (Reignier, 2002 ; Jouve et Lefèvre, 1999). Si elle provoque débats et controverses, c'est autour de la discussion de cette triple transformation que se concentre un bon nombre de travaux qui traite de l'analyse de l'action publique après la décentralisation.

Ce sont ces évolutions que nous voulons discuter dans cet article. La conduite des plans Université 2000 (U2000) et Université du troisième millénaire (U3M) constitue notre laboratoire d'analyse. Ces politiques sont a priori emblématiques des « nouvelles » politiques publiques : le rapport de la DATAR consacré à l'évaluation du plan U2000 les présente d'ailleurs comme telles (DATAR, 1998). Daniel Filâtre et Christelle Manifet les assimilent à des politiques territorialisées (Filâtre et Manifet, 2003). Par de nombreux aspects, ces deux plans d'investissement illustrent en effet les changements évoqués précédemment. En lançant le plan Université 2000 en 1990, Lionel Jospin, alors ministre de l'Éducation nationale, reconnaît et légitime la participation des collectivités territoriales au financement des politiques d'implantation universitaire. Confronté à l'état catastrophique du parc immobilier et à l'explosion prévisible des effectifs étudiants dans la décennie 1990, le cabinet du ministre de l'Éducation nationale choisit de faire appel aux collectivités locales pour rénover et accroître les capacités d'accueil des établissements d'enseignement supérieur. Des assises régionales puis nationales de l'enseignement supérieur sont organisées pour associer acteurs privés et publics à la décision et à la définition des objectifs des politiques. L'appel du ministère est entendu au-delà de toute espérance (Allègre, 1993) : les collectivités locales se lancent résolument dans le financement de l'immobilier universitaire et cofinancent systématiquement les projets immobiliers. Les opérations non achevées pendant la réalisation d'Université 2000 sont intégrées dans les contrats de plan État-région (CPER) 1994-1999. Pendant la réalisation d'Université 2000, 40 milliards de francs sont investis et 4 millions de m² construits (MENRT, 1998). Un nouveau plan d'investissement, Université du troisième millénaire, est lancé en 1998 et s'intègre dans les négociations du CPER 2000-2006. Il repose sur la même philosophie d'association des collectivités locales et rencontre le même succès que U2000. Alors même que l'enseignement supérieur reste une stricte compétence de l'État, les échelons infranationaux de gouvernement s'immiscent dans le financement du développement universitaire. La conduite de U2000 et de U3M illustre donc à la fois la place croissante donnée aux collectivités locales et aux intérêts privés dans l'action publique, le déplacement des lieux de négociation des politiques du centre vers la périphérie et le recours grandissant au contrat et à la coordination entre acteurs pluriels.

Pour autant, le chercheur ne saurait se satisfaire de ce rapide survol de l'application des deux plans. Les analyses de sciences sociales les plus classiques insistent à juste titre sur la nécessité d'investiguer en profondeur les objets d'analyse pour les comprendre (Becker, 2002). Cet article fait le choix d'interroger l'action publique « par le bas » en partant de l'application des deux plans en région. Nous nous appuyons sur l'analyse de leur mise en œuvre en Rhône-Alpes en accordant une priorité au suivi des opérations immobilières du site lyonnais². Pour conduire notre analyse, nous tenterons d'abord de montrer que, si les acteurs qui négocient les politiques d'implantation universitaire sont plus nombreux que dans les années 1960, ils ne bénéficient pas tous du même poids dans les négociations (1). Nous chercherons ensuite à analyser les effets de l'implication croissante des collectivités locales dans le

² Le corpus de sources mobilisé associe le dépouillement des archives à la conduite d'entretiens. Les sources écrites et imprimées sont constituées des archives des institutions impliquées dans la gestion des projets immobiliers (Conseil régional Rhône-Alpes, Conseil général du Rhône, Communauté urbaine de Lyon, Ville de Lyon, Rectorat d'académie de Lyon, Université Lyon-III et Préfecture de la région Rhône-Alpes). Les sources orales comprennent 37 entretiens réalisés avec des élus locaux, des présidents d'universités et des fonctionnaires de collectivités territoriales, d'administrations déconcentrées et de services centraux.

financement des politiques d'implantation universitaire sur les équilibres qui règlent la gestion de l'enseignement supérieur (2).

1. Financer n'est pas peser : la permanence de l'influence sectorielle sur les négociations

Comprendre la conduite des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire en région implique d'abord de cerner quels sont les acteurs qui interviennent dans ces politiques et les objectifs qu'ils portent. Ce recensement effectué, il faut ensuite s'attacher à analyser quelle est leur influence sur la fixation des objectifs des politiques. Par là, nous nous attachons à questionner l'hypothèse de la coproduction des politiques publiques et à rendre compte des effets du polycentrisme des configurations d'acteurs sur le contenu des politiques publiques produites.

1.1. Les politiques d'implantation universitaire entre polycentrisme et fragmentation des intérêts

Le lancement du plan Université 2000 n'initie pas l'intervention des collectivités territoriales dans le financement des locaux universitaires. Dès la fin de la III^e République, les collectivités locales contribuent au développement des capacités d'accueil des facultés (Grosseti, 1994). Au milieu des années 1980, les villes moyennes se lancent également dans le financement des locaux universitaires (Filâtre, 1992, 1994 ; Manifet, 2004). Le terrain lyonnais illustre bien la préexistence de ces initiatives locales. Ainsi à la fin des années 1980, les exécutifs locaux investissent dans le développement des capacités universitaires. Dès la négociation du contrat de plan État-région 1989-1993, Charles Millon lance le Conseil régional Rhône-Alpes dans le financement des instituts universitaires de technologie dans les villes moyennes. En 1989, Michel Noir, nouveau maire de Lyon et président de la Communauté urbaine, manifeste à son tour son intérêt pour l'université en rachetant les locaux de la Manufacture des tabacs et en les offrant aux universités lyonnaises. Le président du Conseil général du Rhône soutient activement le développement universitaire en participant financièrement à cette dernière opération. Si elles ne sont pas rares, ces interventions locales restent cependant isolées et dépendent d'initiatives des élus locaux.

Le lancement d'Université 2000, en 1990, marque un tournant en généralisant le principe de l'association locale au financement de l'immobilier universitaire. Par les procédures qu'il met en place, le plan ministériel contribue à accroître considérablement le polycentrisme des configurations d'acteurs impliqués dans les négociations. Les intérêts privés sont d'abord associés aux décisions : U2000 prévoit la tenue d'assises régionales de l'enseignement supérieur qui doivent permettre de recenser les besoins régionaux et de définir les grandes orientations du plan. Les collectivités locales sont ensuite toutes conviées à la table de négociation : de la commune à la région, l'ensemble des niveaux institutionnels est invité à discuter et à financer les projets immobiliers.

L'intégration des politiques d'implantation universitaire dans les contrats de plan État-région en 1994 marque une nouvelle étape dans l'accroissement du polycentrisme. Si les acteurs privés pâtissent du caractère très politicoadministratif de la procédure et perdent leur accès à la décision, ce sont cette fois de nouveaux acteurs étatiques qui s'immiscent dans les négociations. Le préfet de région et la DATAR, marginalisés pendant Université 2000, font leur entrée dans les réseaux décisionnels. L'institution interministérielle, au niveau central, et

le préfet de région, au niveau déconcentré, assurent la coordination de la procédure. L'ensemble des collectivités locales, la DATAR, la préfecture de région négocient aux côtés des membres du ministère de l'Éducation nationale les orientations que doivent prendre les politiques d'implantation universitaire. Les services ministériels doivent donc faire face à la multiplication des acteurs intervenant dans leur champ de compétences.

Ces acteurs, extérieurs à la gestion de l'enseignement supérieur, poursuivent des objectifs qui leur sont propres. En investissant dans l'immobilier universitaire, la Communauté urbaine de Lyon, la Ville de Lyon, le Conseil général du Rhône et les services du préfet de région cherchent à assurer les conditions du développement économique et du rayonnement international de l'agglomération lyonnaise. Les groupes de réflexion prospectifs mis en place par la Communauté urbaine de Lyon et les services du préfet de région insistent conjointement sur le fait que si Lyon veut rejoindre Milan, Turin ou Barcelone au rang des « Euro-cités », la ville doit se doter d'établissements d'enseignement supérieur de haut niveau « pour renforcer [ses] fonctions de classe internationale »³. La région Rhône-Alpes promeut, elle, d'autres priorités. Après avoir souscrit aux thématiques de l'internationalisation, le Conseil régional change de cap au début des années 1990 (Jouve, 1998). L'institution régionale met alors l'accent sur l'aménagement de son territoire. Le groupe de travail sur l'enseignement supérieur, mis en place pour réfléchir aux objectifs régionaux avant l'investissement dans Université 2000, décline cet objectif général dans le champ des politiques d'implantation universitaire. Ses travaux insistent sur la nécessité de contrebalancer le poids des agglomérations lyonnaise et grenobloise en développant des filières professionnelles dans les villes moyennes⁴. Les élus locaux et les acteurs déconcentrés ne sont pas les seuls à tenter de préciser leurs objectifs. Si elle n'est guère active pendant Université 2000 (Baraize, 1996b), la DATAR cherche à spécifier ses objectifs lors de la négociation de U3M et à faire entendre la voix de l'aménagement du territoire au sein des services centraux. Sans grande surprise, le polycentrisme croissant des configurations d'acteurs débouche sur une fragmentation importante des intérêts. La construction du compromis entre ces acteurs aux intérêts distincts devient alors une étape essentielle de la construction des politiques publiques.

1.2. De l'inégalité de pouvoir entre négociateurs

La précision des objectifs n'équivaut cependant pas toujours à la capacité à les institutionnaliser dans l'action publique. À Lyon, ce n'est ni par la coordination, ni par l'échange mutuel entre partenaires que la définition des opérations à réaliser s'opère. Tour à tour les collectivités locales, la DATAR et les services du préfet de région font ainsi l'expérience de la permanence du pouvoir ministériel sur la gestion de l'immobilier universitaire et se heurtent aux acteurs qui représentent le secteur de l'enseignement supérieur.

Premier verrou sectoriel, les présidents d'université affirment d'abord leur indépendance face aux projets portés par les acteurs locaux et déconcentrés. Ils disposent d'un droit de veto qui peut être collectivement ou individuellement mobilisé. Ainsi pendant les négociations de U2000, ils rejettent par deux fois les initiatives portées par les intérêts privés, les élus locaux

³ Archives du Grand Lyon (AGL), série 998 PA 964, SEPAL : « Études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération. Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne », novembre 1988, p. 12.

⁴ Archives du Conseil régional (ACR), série 207W31, compte rendu de la réunion du Groupe de travail sur l'enseignement supérieur du 22 avril 1992.

ou le préfet. Les présidents décident d'abord conjointement de refuser la proposition faite lors des assises régionales de l'enseignement supérieur de constituer une quatrième université à Lyon. Le président de Lyon-II fait ensuite avorter seul le projet préfectoral d'implantation d'un institut universitaire de technologie rattaché à son établissement en zone urbaine sensible. Ce sont toujours des critères sectoriels qui sont utilisés par les universitaires pour choisir les opérations immobilières. Le recteur se fait leur allié en rappelant cette exigence :

« Ce n'est pas à une collectivité de décider du standard international. Dans la décentralisation, la première responsabilité des universitaires est d'être au plus haut niveau international. C'est leur objectif premier plutôt que de faire plaisir aux uns et aux autres. Pour les collectivités, c'est plus intéressant d'avoir une université de très haut niveau qu'une université qui fait ce qu'on lui demande à un niveau moindre. C'est cela la première exigence et là-dessus il faut être intransigeant. Ce n'est pas aux collectivités à dire si on a le niveau ou pas le niveau, là, on a des instances internationales qui peuvent le dire. » (entretien avec un recteur d'académie).

À Paris, le cabinet du ministre constitue un second verrou sectoriel qui veille à ce que les initiatives des autres acteurs n'affectent pas trop les intérêts ministériels. La DATAR est la première victime de l'indépendance ministérielle. Ses membres sont marginalisés par le cabinet du ministre pendant les négociations de U2000. U3M offre à l'institution interministérielle une occasion de s'immiscer dans la détermination des objectifs : la DATAR pilote en effet la procédure des schémas de services collectifs prévus par la loi Voynet sur l'aménagement du territoire⁵. Le cabinet Allègre réussit cependant à l'écarter de la négociation et vide le document prospectif de sa substance. Alors qu'il devait servir de guide à U3M, le schéma de services collectifs « enseignement supérieur-recherche » est rédigé après la signature du plan d'investissement par un haut-fonctionnaire des services centraux du ministère de l'Éducation nationale. Face aux demandes des élus locaux, le cabinet du ministre est également vigilant et veille à ce que la conduite des deux plans ne débouche pas sur un émiettement de la carte universitaire. Les objectifs sectoriels priment, là encore, sur les demandes politiques locales :

« Allègre depuis U2000 ne voulait pas faire éclater le système universitaire. Il faut qu'il y ait une tactique, quoi. Pour qu'une université ait une taille critique il faut un certain nombre d'étudiants mais aussi il faut qu'on ait la recherche. Il faut qu'il y ait un minimum de laboratoires de recherche qui s'implantent dans un coin. Si on n'a pas de perspectives de recherche, on n'a pas d'université.» (entretien avec une directrice d'administration centrale)

L'entrée en négociation d'acteurs plus nombreux et plus diversifiés a cependant des effets propres. Les membres de l'Éducation nationale doivent bien s'ajuster aux demandes de leurs partenaires. Quand elles ne heurtent pas trop leurs intérêts, les requêtes des autres acteurs sont prises en compte. Ce sont les élus locaux qui, à ce jeu de la promotion des intérêts, sont les plus influents. Les membres de l'Éducation nationale ne sont en effet pas complètement sourds à leurs revendications. Ainsi, les présidents d'université ne sont pas insensibles aux objectifs d'aménagement urbain portés par les exécutifs locaux. Ils s'ajustent à leur souhait quant à la localisation des équipements universitaires. Au niveau central, le cabinet du ministre de l'Éducation nationale fait, lui-aussi, des concessions aux intérêts locaux. Pendant U2000, Claude Allègre accepte de multiplier l'implantation des instituts universitaires de technologie

⁵ Loi n° 99-553 du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

dans les villes moyennes pour emporter l'adhésion des Conseils généraux. Tendanciellement pourtant, les membres du ministère de l'Éducation nationale s'affirment comme les uniques dépositaires de la négociation sur les opérations immobilières à réaliser. Signe du poids très relatif des élus locaux, les objectifs d'internationalisation ou d'aménagement des territoires qu'ils portent n'orientent que très modérément le choix des projets. À Lyon, les opérations réalisées répondent avant tout aux besoins des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi au début des années 1990, ce sont d'abord des amphithéâtres pour les premiers cycles qui sont construits dans les agglomérations lyonnaise et grenobloise. Les membres du ministère de l'Éducation nationale cherchent ici avant tout à développer les capacités d'accueil pour absorber la hausse considérable d'effectifs à laquelle doivent faire face les établissements.

À Lyon, le polycentrisme du réseau ne débouche donc pas sur une coproduction des politiques publiques. Pour faire prendre en compte leurs intérêts, les élus locaux doivent les faire accepter par les membres du ministère de l'Éducation nationale.

1.3. Les exécutifs locaux, des partenaires obligés de U2000 et de U3M

On peut légitimement se demander pourquoi ces acteurs s'engagent ici dans des relations d'échanges aussi inégales. Le préfet de région et la DATAR, en tant que services de l'État, peuvent très difficilement jouer le retrait complet de procédures lancées par le ministère de l'Éducation nationale. Leur rôle de coordinateur de la procédure du CPER les oblige à maintenir des liens, fussent-ils distendus, avec les services du ministère de l'Éducation nationale. La permanence de la participation des collectivités locales peut apparaître plus singulière. Les exécutifs locaux pourraient en effet refuser de financer des bâtiments dès lors qu'ils n'ont pas de droit de regard sur l'établissement, le(s) cycle(s) et la(les) discipline(s) qui y prennent place. Ces stratégies d'abstention sont cependant très rarement adoptées.

Un tel retrait apparaît en effet difficile à jouer pour les exécutifs territoriaux. La décentralisation, les légitimations mobilisées pour justifier leur investissement dans les politiques d'implantation universitaire et la concurrence entre collectivités locales cumulent leurs effets pour faire des collectivités locales des partenaires quasiment obligés du ministère de l'Éducation nationale. La réforme de 1982, en même temps qu'elle met fin à la tutelle préfectorale, prive les élus locaux de la possibilité de s'abriter derrière leur absence de compétence pour ne pas intervenir sur un domaine. Si des blocs de compétence subsistent bien, la décentralisation consacre un transfert de responsabilité quasiment général (Dupuy et Thoenig, 1983 ; Grémion et Muller, 1990). Placés en première ligne, les élus cherchent à intervenir sur l'ensemble des problèmes inscrits à l'agenda politique local. Cette volonté d'intervention les place dans une situation de dépendance à l'égard de l'État :

« En général, c'est marrant, les élus font de grandes déclarations en disant : "c'est un scandale, l'État se défousse sur nous". Mais au bout du compte ils payent parce qu'ils ont envie de faire. » (entretien avec un fonctionnaire territorial)

Pourtant, la décentralisation ne suffit pas à expliquer l'engouement pour le financement de l'immobilier universitaire : il y a en effet des champs où le personnel politique local se bouscule beaucoup moins pour intervenir. La liaison qui s'opère à la fin des années 1980 entre enseignement supérieur et attractivité des territoires pousse également les exécutifs territoriaux à financer les projets immobiliers. L'« idée » qui veut qu'il faille intervenir dans l'université pour assurer le rayonnement d'un territoire ne s'impose cependant pas mécaniquement aux

acteurs. L'adhésion unanime à cette proposition est, d'abord, loin d'être évidente (Laborier, 2003 ; Desage et Godard, 2005) : certains interviewés remettent en cause le lien entre enseignement supérieur et rayonnement international⁶. D'autres souscrivent à la proposition dans leur discours public mais la remettent en cause dans le cadre plus privé d'un entretien⁷. Ensuite, ses effets concrets sur l'action publique sont très incertains. Les collectivités locales, nous l'avons vu, s'alignent largement sur les besoins des établissements et financent d'abord des locaux pour les premiers cycles. La proposition qui veut que l'investissement dans l'université soit un passage « obligé » pour assurer le développement économique et le rayonnement international d'une ville, d'un département ou d'une région, par sa récurrence dans les discours publics, ne fait donc qu'inscrire les politiques d'implantation universitaire à l'agenda politique local. Ce faisant, elle réduit pourtant les marges de manœuvre des élus locaux et rend difficile un retrait complet de ces politiques.

La concurrence entre collectivités territoriales finit de pousser les élus locaux sur la voie de la participation. Dès lors qu'un rival politique ou que les autres institutions infranationales acceptent de s'investir dans U2000, le retrait est difficilement tenable sur le long terme. Le principe du cofinancement est ici un remarquable outil de pression sur les collectivités locales. Si elles ne s'investissent pas dans les opérations, les crédits étatiques leur échappent. L'État se tourne alors vers le financement d'opérations sur d'autres territoires. Une élue du Conseil régional rappelle les conditions de cette mise en concurrence des collectivités locales :

« Au moment d'Université 2000, vous aviez cela. L'État disait : "si les régions ne veulent pas [s'associer au financement], on ne fera rien dans votre université. Et on fera ailleurs, là où les régions donneront." Pervers mais efficace. » (entretien avec une élue du Conseil régional)

L'exemple le plus frappant des effets de cette pression à la participation est donné par les collectivités locales d'Île-de-France. Opposées au financement tous azimuts des filières et des établissements, les institutions de la région parisienne restent largement en dehors d'Université 2000. Devant le succès du plan et son acceptation générale par les collectivités locales, les exécutifs d'Île-de-France changent cependant radicalement d'attitude et s'investissent dans U3M.

Pressés d'intervenir, les élus locaux ne sont pourtant pas légitimes à sélectionner les opérations immobilières. L'histoire de la gestion de l'enseignement supérieur est ici lourde de conséquences. Depuis le début du XIX^e siècle, les instruments de pilotage des politiques universitaires sont en effet aux mains de l'État. L'enseignement supérieur s'est historiquement construit autour d'une relation triangulaire entre les universités (ou avant 1968 les facultés), la tutelle étatique et les instances de gestion des disciplines (Musselin, 2001). Ni les réformes récentes de l'université (en 1968 avec la loi Faure, en 1984 avec la loi Savary) ni les vagues successives de décentralisation (en 1982, ou beaucoup plus récemment en 2004) n'ont perturbé cette relation triangulaire.

⁶ Ainsi pour ne citer qu'un exemple : « Vous n'allez pas dire à Boston : "j'ai un premier cycle de droit installé dans une ancienne manufacture réhabilitée". Ils s'en foutent. C'est bon pour les troisièmes cycles, les choses qui sont extrêmement pointues. C'est mon opinion. Je ne sais pas si les élus partagent la même. L'image, c'est un prétexte commode. On peut toujours dire : "vous ne vous rendez pas compte ce que cela apporte à l'image". Il faut voir. » (entretien avec un fonctionnaire territorial).

⁷ C'est par exemple le cas d'un maire de Lyon qui, dans ses discours, légitime le soutien municipal apporté à l'université par son rôle dans l'internationalisation des territoires et, dans un entretien, réfute cette ambition et insiste sur l'objectif plus modeste (mais peut-être plus réaliste), de « faire des m² » pour pallier l'état catastrophique de l'immobilier universitaire lyonnais.

Les élus locaux doivent pour influencer ces politiques nouer des alliances et faire accepter leurs demandes par l'État, les disciplines ou les universités. Par certains aspects, l'influence du personnel politique local sur les politiques d'implantation universitaire apparaît même en recul par rapport au début de la V^e République. Dans un contexte de forte domination de l'État, les élus locaux semblent, à cette période, en mesure de pratiquer des investissements sélectifs. Ne subissant pas de pression à l'intervention, ils peuvent ici se comporter en mécène et ne soutenir que les opérations immobilières qui sont conformes aux objectifs qu'ils promeuvent. Les exemples de ces interventions ciblées ne manquent pas. À Lyon, dans les années 1960, les élus lyonnais soutiennent les projets des unités de médecine et de sciences et restent sourds aux demandes d'intervention des unités de lettres et de droit (Aust, 2004).

Financer n'est donc pas peser. Si les configurations d'acteurs sont plus polycentriques, chaque acteur ne dispose pas du même poids dans les négociations. La participation accrue des collectivités locales au financement des politiques d'implantation universitaire ne parvient pas à ébrécher le monopole sectoriel sur la détermination des objectifs. Si la forme des configurations d'acteurs n'a donc pas d'incidence sur le contenu des politiques produites, elle peut cependant en avoir sur les équilibres de pouvoir qui gouvernent le secteur.

2. L'enseignement supérieur entre centralisation et décentralisation

La participation des collectivités locales au financement des politiques d'implantation universitaire met fin au monopole central sur la distribution des ressources aux universités. Les services centraux du ministère de l'Éducation nationale ne sont plus, depuis les années 1990, les uniques guichets auxquels les établissements d'enseignement supérieur peuvent s'adresser pour faire financer leurs projets immobiliers. Ces évolutions amènent à poser la question de la centralité de la gestion de l'enseignement supérieur (Baraize, 1996a). Répondre à cette interrogation induit d'abord de cerner les capacités d'influence centrale puis celles des exécutifs universitaires et du recteur d'académie sur ces politiques.

2.1. La permanence de l'influence centrale sur les négociations financières

L'inclusion des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire ne sonne pas le glas du pouvoir central sur ces politiques. Le ministère reste un acteur incontournable de la négociation financière. Le maintien de son influence est favorisé par l'ampleur des sommes qui sont affectées au développement universitaire tout au long des années 1990. Au début de la décennie, l'éducation, priorité du second septennat de François Mitterrand, fait l'objet d'un effort budgétaire important⁸. Le cabinet de Lionel Jospin dispose donc d'une enveloppe financière conséquente pour négocier U2000. Les sommes contractualisées pendant Université 2000 échappent largement à la crise budgétaire de 1993 et ne sont pas remises en cause par l'alternance politique. Lors de la négociation du plan U3M, c'est cette fois le jeu interministériel qui favorise l'Éducation nationale. La ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Dominique Voynet, est opposée à une augmentation des crédits consacrés aux investissements routiers, gros poste budgétaire du contrat de plan précé-

⁸ De 1988 à 1993, le budget de l'Éducation nationale augmente de 83 milliards de francs, soit une hausse de 42 %. « Le projet de loi de finances pour 1993 : dépenses, une progression de 5,2 milliards de francs d'autorisation de programme », *Le Monde*, 2 octobre 1992.

dent. Le principe de l'augmentation globale des crédits contractualisés arrêté par Lionel Jospin profite alors majoritairement à l'Éducation nationale.

Les services centraux ministériels conservent la main sur la gestion de cette enveloppe financière. Pendant U2000, le cabinet du ministre arrête seul la répartition des sommes entre les régions. L'inclusion des politiques d'implantation universitaire dans les contrats de plan État-région ne change rien à cette situation. Au moment de la négociation de U3M, la DATAR ne parvient pas à peser sur l'affectation des crédits entre les régions : elle n'a pas son mot à dire sur l'ampleur des sommes affectées à la région parisienne, grande oubliée du plan Université 2000. La négociation s'opère directement entre Claude Allègre et l'exécutif régional. Au niveau déconcentré, le préfet de région ne parvient pas, lui non plus, à peser sur la répartition des crédits ministériels entre les deux académies qui composent la région Rhône-Alpes. Les enveloppes attribuées par les services centraux sont fléchées et précisent la répartition des investissements entre Lyon et Grenoble. Le cabinet du ministre fixe donc les grands axes de la répartition des crédits sur le territoire national.

Tout au long des années 1990, l'accès au cabinet du ministre est de plus une ressource primordiale pour les exécutifs locaux. C'est ainsi par une entrevue avec le ministre que le maire de Lyon et son adjoint chargé de l'enseignement supérieur réussissent à faire avancer le projet de la Manufacture des tabacs. L'inclusion des politiques d'implantation universitaire dans les contrats de plan État-région à partir de 1994 confirme l'importance de l'accès au ministère. Même pris dans une procédure interministérielle complexe, le cabinet du ministre reste un partenaire essentiel pour les élus locaux, dès lors qu'ils veulent obtenir une augmentation des crédits qui leur sont consacrés. Lors de la négociation de U3M, le préfet de région, lui-même, recommande aux élus locaux de passer par le ministre pour obtenir des rallonges budgétaires :

« J'étais en lien constant avec les services du SGAR pour la négociation de U3M. Mais pour avoir une rallonge, le préfet nous disait de voir directement avec Allègre. » (entretien avec une présidente du Conseil régional)

Le pouvoir ministériel sur la gestion des politiques d'implantation universitaire dépasse la stricte négociation financière. Si la détermination des opérations à réaliser est bien renvoyée à la périphérie, le cabinet du ministre reste capable d'énoncer des objectifs que doivent prendre en compte le recteur et les présidents d'université. Ainsi les priorités données pendant U3M à la recherche, à la vie universitaire et au logement étudiant orientent bien les négociations locales. Le ministre conserve en effet un droit de contrôle sur les opérations à réaliser :

« Mais c'est vrai que le ministre pilotait cela directement. Les propositions étaient faites localement, recteur et présidents, et ensuite vous avez des réunions tournantes qui étaient pilotées par Allègre et où il a validé les programmes, académie par académie. » (entretien avec une directrice d'administration centrale)

Les plans Université 2000 et Université du troisième millénaire ne nous semblent pas s'apparenter ici à des politiques constitutives au sens où Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig entendent cette notion (Duran et Thoenig, 1996). Les services centraux ne font pas qu'élaborer des procédures qui encadrent les négociations entre acteurs locaux et déconcentrés. En restant des partenaires essentiels de la négociation financière et en affirmant un pouvoir de contrôle sur les opérations à réaliser, ils pèsent sur ces politiques. La décentralisation des scènes de négociation ne signe donc pas la fin de l'influence centrale sur la gestion de l'immobilier universitaire. Elle induit cependant des bouleversements importants pour les présidents d'université et le recteur d'académie.

2.2. Une intégration décentralisée des intérêts universitaires : la montée en puissance du recteur et des exécutifs universitaires

L'investissement local renforce en effet considérablement les établissements et le recteur qui s'affirment comme des maillons essentiels de la détermination des opérations à réaliser. Tout au long de la décennie 1990, les exécutifs universitaires parviennent en effet à définir un projet commun qu'ils réussissent ensuite à imposer comme seul légitime aux collectivités locales et aux services centraux. À Lyon, la détermination de la liste des opérations à réaliser s'élabore dans des négociations entre le recteur d'académie, les directeurs des grandes écoles lyonnaises et les présidents d'université. Ces acteurs font preuve de capacités remarquables à réguler leurs divergences, même quand ils ont des intérêts opposés. Ainsi, pendant la négociation d'Université 2000, les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles lyonnaises portent des projets très différents. Les présidents de Lyon-I et de Lyon-II veulent obtenir la rénovation de leurs campus très dégradés. Le président de Lyon-III souhaite accélérer l'installation de son établissement à la Manufacture des tabacs. Le directeur de l'ENS sciences cherche à obtenir le développement d'un domaine universitaire autour de son établissement dans l'Est lyonnais. Aux termes d'âpres discussions, les chefs d'établissement s'entendent pour que les crédits de U2000 aillent prioritairement à Lyon-I et à Lyon-III. Pendant U3M, le même exercice de définition d'une liste hiérarchisée de projets est conduit avec succès.

Le recteur d'académie joue un rôle fondamental de médiateur dans la formalisation de cet accord entre exécutifs universitaires. Il propose des solutions aux présidents d'université sans jamais les imposer. Respectueux de l'autonomie des établissements, le recteur met en avant son statut de pair dans les négociations⁹. Ce répertoire d'action s'adosse à une impartialité dans ses relations avec les établissements. Alors que les deux recteurs présents à Lyon dans les années 1990 ont des orientations politiques marquées et connues de tous¹⁰, les présidents d'université sont unanimes à louer leur neutralité politique :

« Ce qui est remarquable chez le recteur, c'est qu'il a joué un rôle de chancelier et non de recteur avec nous. Il a toujours laissé les présidents responsables des affaires mais en tant que chancelier, il a joué son rôle. Un peu un rôle de monarque constitutionnel. Un peu roi des Belges, vous voyez. » (entretien avec un président d'université)

Le recteur d'académie cultive son insertion locale. Il agit moins comme un représentant des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale que comme un ambassadeur des intérêts de la communauté universitaire locale. S'il prend en compte les priorités des services centraux (par exemple pour U3M, la recherche, le logement étudiant et la vie universitaire), il cherche à juguler l'interventionnisme des membres des services centraux du ministère de l'Éducation nationale sur son territoire :

« Moi, j'ai une position qui froisse quelquefois au niveau de la "centrale", c'est de dire qu'il n'y a pas de hiérarchie entre un directeur d'administration centrale et un recteur. Le ministre a deux types de collaborateurs directs qui sont les directeurs d'administration centrale qui veillent à l'équilibre national et les recteurs qui sont chargés d'animer sur un terri-

⁹ Les recteurs d'académie sont en général professeur des universités. Ce n'est pas ici une condition de nomination mais une règle quasiment générale.

¹⁰ Ils ont tous les deux été, durant leur carrière, membres de cabinets ministériels d'un gouvernement de gauche et de droite.

toire. À partir du moment où les directeurs explicitent clairement ce qu'ils attendent en termes d'équilibre national, sauf cas particulier, le recteur ne doit pas revoir sa copie. Ce n'est pas à un directeur d'arbitrer les choses locales. » (entretien avec un recteur d'académie)

Apolitisme et neutralité dans les relations qui l'unissent aux présidents d'université, insertion dans la communauté universitaire locale, le rôle du recteur apparaît par bien des aspects proche de la relation qui unit le préfet à ses notables départementaux avant la décentralisation (Worms, 1966). Le parallèle est tentant, il ne doit cependant pas être poursuivi trop loin. La position rectorale est plus fragile que celle du préfet avant la décentralisation. Il ne constitue pas le point de passage obligé pour obtenir des ressources financières. Les présidents d'université disposent de leurs relais au sein des services centraux parisiens et des collectivités locales. Ils décident seulement de ne pas les activer et de s'appuyer sur le recteur pour formaliser leur accord. Le pouvoir rectoral est, dans ce cadre, un pouvoir sous surveillance. Les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles veillent à ce que le recteur ne s'écarte pas de la défense de leurs priorités. Ces activités de médiation, si elles favorisent l'intégration des intérêts universitaires, ne sont donc pas une condition de la coordination entre les exécutifs universitaires.

Plus encore peut-être que le recteur, ce sont les présidents d'université qui apparaissent finalement comme les grands gagnants de l'inclusion des collectivités territoriales dans le financement de l'immobilier universitaire. Ce sont les seuls universitaires qui disposent d'un accès aux négociations : le recteur et les exécutifs locaux ne traitent jamais avec les directeurs des unités qui composent les établissements. L'implication des collectivités locales n'initie cependant pas la consolidation du leadership présidentiel. Elle accompagne les effets d'une réforme implémentée au même moment par les services centraux parisiens. En mettant en place les contrats quadriennaux au début des années 1990, la centrale s'appuie, pour la première fois depuis la création des universités en 1968, sur l'université et non sur les départements qui la constituent pour gérer les diplômes (Musselin, 1997, 2001). Adoués par les services centraux, les présidents d'université profitent de U2000 et de U3M pour s'affirmer comme les uniques porte-parole de leur établissement.

Profitant de leur accès exclusif aux négociations, ils parviennent à définir un projet commun. Ce choix de la coordination résulte pour partie d'un intérêt convergent à la coordination. Le polycentrisme croissant des configurations d'acteurs bouleverse en effet le contexte stratégique. L'investissement des collectivités locales est à la fois une opportunité et un risque pour les exécutifs universitaires. Opportunité, il permet une croissance importante des ressources affectées au développement de l'immobilier universitaire. C'est aussi un risque parce qu'il comporte le danger d'un interventionnisme croissant des élus locaux dans le fonctionnement des établissements. Présenter un front uni en définissant un projet commun permet ainsi de se prémunir de l'interventionnisme du personnel politique tout en profitant pleinement des ressources locales. La coordination universitaire se construit donc autour de la défense de l'autonomie des établissements. Dès lors qu'un exécutif local intervient directement dans le fonctionnement d'un établissement, les présidents d'université se retrouvent pour condamner l'immixtion dans les affaires universitaires. L'exemple le plus emblématique de la prégnance de cette stratégie est donné à l'occasion d'une crise ouverte entre l'université Lyon-II et la présidence du Conseil régional en 1998. À la suite de l'élection de Charles Millon à la tête de la région avec les voix du Front national, les trois conseils de l'université Lyon-II rappellent l'incompatibilité profonde entre les options idéologiques du FN et les principes de l'éthique universitaire. Ils appellent les universités rhône-alpines à ne « s'engager dans aucune collabo-

ration ou projet qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de l'université »¹¹. Réagissant à cette mise en cause publique, Charles Millon supprime des crédits régionaux à l'université Lyon-II. Bien que la prise de position très politique des conseils de Lyon-II ne fasse pas, loin s'en faut, l'unanimité, les présidents des autres universités rhône-alpines refusent tous ensemble les subventions attribuées par le Conseil régional¹². En étant capables de se prémunir des interventions politiques locales, les universités lyonnaises profitent à plein de l'intervention croissante des collectivités locales. Le polycentrisme croissant du réseau d'acteurs débouche donc sur un allègement de la dépendance financière à l'égard du centre ministériel :

« Vous savez, on en revient à ce qu'on disait tout à l'heure, beaucoup de tutelles, cela veut dire zéro tutelle. Parce que s'il y en a un qui vous dit non, vous pouvez toujours aller voir l'autre. Il y a des effets induits merveilleux. » (entretien avec un président d'université)

Le cas lyonnais constitue certainement un cas limite. L'alliance entre recteur et présidents d'université est d'abord particulièrement forte. Elle tient en partie à des éléments contingents. Les deux recteurs qui se succèdent à Lyon entre la fin des années 1980 et le début de la décennie 2000 restent longtemps en poste. Au cours de leur carrière, ils ont été membres de cabinet ministériel, ce qui leur a permis de développer des réseaux centraux qu'ils ne manquent pas d'activer au moment des négociations financières. Ces deux recteurs réussissent particulièrement dans leur rôle d'ambassadeur des intérêts de la communauté universitaire lyonnaise ce qui pousse incontestablement les chefs d'établissement à s'appuyer sur eux. La capacité à jouer collectif des présidents d'université est également remarquable. Là encore, des éléments contingents viennent la favoriser. Les tensions entre les établissements, particulièrement vives entre Lyon-II et Lyon-III jusqu'au milieu des années 1980 (Bayard et Comte, 2004) s'apaisent doucement. Les présidents d'université qui participent aux négociations de U2000 partagent une proximité générationnelle et ont des parcours biographiques croisés qui, sans nul doute, favorisent la conclusion de l'accord. Le fonctionnement initié pendant U2000 permet aussi l'enclenchement d'une dynamique qui n'est, ensuite, pas remise en cause.

Au-delà cependant de la spécificité du cas, la décentralisation des scènes de négociation, la mise en place de plusieurs centres de financement nous semblent structurellement profiter aux exécutifs universitaires. Si les collectivités locales ne deviennent pas un membre aux côtés de l'État, des disciplines et des universités locales de ce que Christine Musselin appelle la configuration universitaire française (Musselin, 2001), le choix du pôle sur lequel elles s'appuient est décisif. Dès lors que les élus locaux se tournent vers les chefs d'établissement, ils renforcent le leadership de ces derniers. Ici ce ne sont pas les capacités à subordonner les pouvoirs sectoriels à des objectifs globaux qui migrent du centre vers la périphérie, des haut-fonctionnaires centraux vers les élus locaux (Faure, 1994, 1995 ; Muller, 1992) mais plutôt une partie (et une partie seulement) du pouvoir sectoriel qui s'éloigne de la capitale pour s'enraciner à un niveau infranational. Plus que par un sacre des notables (Rondin, 1985), la conduite des plans U2000 et U3M se solde donc par une intronisation des présidents d'université.

La multiplication des centres de financement ne fait pas que pousser les exécutifs universitaires à élaborer des compromis. Elle est la condition essentielle de la régulation des intérêts divergents. La croissance des ressources affectées aux projets immobiliers permet en effet aux présidents d'université et aux directeurs des grandes écoles de s'engager dans des négociations

¹¹ « Dans les lycées et les universités, vigilance à l'égard des compromissions », *Le Monde*, 1^{er} juin 1998.

¹² « Les universités de Rhône-Alpes refusent les subventions du Conseil régional », *Le Monde*, 12 septembre 1998.

à somme positive où chacun peut espérer voir ses projets se concrétiser. Les compromis passés entre exécutifs universitaires ne portent en effet que sur la date de réalisation des opérations. Le président de Lyon-II et le directeur de l'ENS sciences, quand ils acceptent que Lyon-I et Lyon-III soient déclarées prioritaires pendant U2000 ne renoncent pas à leurs projets. Ils acceptent uniquement que leur date de réalisation ne soit pas immédiate. L'engagement des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire, en autorisant le financement d'un grand nombre d'opérations, permet donc aux chefs d'établissements de réguler sans trop de difficulté leurs intérêts divergents. La définition d'une position commune est d'autant plus aisée que la configuration d'acteurs ne comporte aucun arbitre capable de supprimer un projet prioritaire pour un président d'université ou un directeur de grande école. Le coût des projets immobiliers est ainsi systématiquement sous-évalué par les acteurs locaux et déconcentrés pour faire « rentrer » un maximum d'opérations dans les enveloppes financières. Si les directions centrales du ministère de l'Éducation nationale s'aperçoivent de ces manœuvres, leur absence d'insertion locale les prive de la capacité d'y mettre fin. Dans la mise en œuvre, les services du préfet de région en charge au niveau déconcentré du suivi des CPER acceptent que les collectivités locales dépassent les sommes prévues au contrat pour peu qu'elles assument la charge financière du surcoût. Le polycentrisme des configurations d'acteurs, loin de poser avec une acuité accrue le problème de la fragmentation des intérêts, est donc au contraire la condition essentielle de l'intégration des intérêts universitaires. En multipliant les guichets auxquels les universitaires peuvent s'adresser, il accroît la capacité des financeurs à répondre à l'ensemble des demandes universitaires. Si le système est particulièrement souple, il est aussi inflationniste et fort peu économe pour le contribuable.

Au total, l'investissement local dans le financement des politiques d'implantation universitaire est riche d'effets induits sur le gouvernement du secteur. Il renforce tendanciellement les exécutifs universitaires. Le déplacement du centre de gravité à l'intérieur du ministère de l'Éducation nationale n'est cependant pas complet. La permanence du rôle des services centraux dans les négociations financières ainsi que le pouvoir de contrôle dont ils disposent sur les négociations locales en font des acteurs essentiels de ces politiques. La notion de secteur, si elle n'est pas complètement centrale (mais l'a-t-elle déjà été ?), n'est donc pas non plus totalement décentralisée. Comme pour la mise en place des contrats quadriennaux (Berrivin et Muselin, 1996), la gestion des deux plans est marquée par des logiques hybrides qui se situent entre centralisation et décentralisation. Les tractations engagées avec les collectivités locales semblent, en revanche, considérablement renforcer une autre forme de centralité, celle des personnes impliquées dans les négociations. Les configurations d'acteurs sont en effet particulièrement élitistes et excluent les membres des directions d'administrations centrales et les représentants des disciplines. Ce sont ces acteurs qui souffrent le plus de l'investissement croissant des collectivités locales dans le financement des politiques d'implantation universitaire.

3. Conclusion

À y regarder de près, la conduite des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire à Lyon n'illustre que bien partiellement les évolutions de l'action publique contemporaine identifiées en introduction. Si les configurations d'acteurs analysées sont bien plus polycentriques, si les acteurs qui y participent sont effectivement pluriels, ils ne disposent cependant pas du même poids dans la négociation. Des pans aussi importants que la définition des opérations à réaliser restent entre les mains des acteurs étatiques. Plus qu'à un évidement de l'État (Leca, 1996), les terrains analysés attestent plutôt d'une recombinaison des voies de

son influence (Cassese et Wright, 1996). Le déplacement du centre de gravité des configurations d'acteurs qui gèrent les politiques publiques vers les niveaux infranationaux de gouvernement n'est, ensuite, pas complet. Les services centraux du ministère de l'Éducation nationale restent en effet des acteurs particulièrement influents des négociations financières. Le renouvellement des modalités d'intervention, enfin, n'est pas non plus évident. Si la contractualisation est bien utilisée par le ministère de l'Éducation nationale, la conduite des négociations n'est pas marquée par la prégnance de la coordination. L'imposition et l'exclusion sont des répertoires d'action qui sont bien plus souvent utilisés. La coordination, effective dans le cas des présidents d'université et des directeurs d'établissement, ne concerne que des pairs (et non des acteurs pluriels) en situation d'interdépendance marquée. Les concepts de politiques constitutives, de gouvernance ou encore de territorialisation de l'action publique ne rendent donc compte qu'imparfaitement des évolutions du cas d'analyse. Les conclusions avancées se situent souvent dans un entre-deux, dans un « oui, mais » qui interroge la généralité des changements mis en lumière par ces notions. Avec d'autres travaux (Reignier, 2002 ; Jouve et Lefèvre, 1999) ces résultats rappellent donc qu'il reste des domaines, tout de même importants par les sommes qu'ils mobilisent, où l'État est un acteur dominant des politiques publiques et où le centre ministériel conserve des capacités importantes d'intervention.

Ces résultats mettent de plus, et peut-être surtout, l'accent sur le fait que les activités de fixation des objectifs, après la décentralisation, peuvent être à la fois sectorielles et décentralisées. Le recteur et les présidents d'université, en s'arrogeant le monopole sur la détermination des opérations immobilières, s'immiscent entre deux catégories d'analyse, celles de secteur et de territoire. Ce n'est pas une nouveauté : le préfet et ses notables, avant la décentralisation, s'y introduisent déjà, mais selon des modalités distinctes. Dans les travaux sur le système politicoadministratif local, si les politiques sont définies au centre selon des normes sectorielles, le représentant de l'État dans le département et les élus locaux parviennent, dans la mise en œuvre, à ajuster ces programmes aux spécificités des territoires sur lesquels ils doivent s'inscrire. La définition des objectifs est donc sectorielle et centrale, la mise en œuvre plus territorialisée. Des travaux plus récents soulignent le fait que ces activités de définition des objectifs ne doivent pas être pensées uniquement au niveau central. Pour la période contemporaine, les notions de territorialisation de l'action publique, de gouvernance urbaine ou encore de politiques constitutives insistent justement sur le fait que des acteurs locaux et déconcentrés participent aujourd'hui¹³ à la détermination des objectifs des politiques publiques. Ces activités sont cependant pensées comme impliquant des acteurs pluriels (élus locaux, intérêts privés, services déconcentrés de l'État). Le cas d'analyse atteste ici que des acteurs sectoriels peuvent s'arroger le monopole sur ces activités décentralisées de détermination des objectifs. Alors que c'est en maîtrisant la mise en œuvre que le préfet et ses notables s'assurent leur influence sur les programmes avant la décentralisation, c'est en prenant le contrôle de la détermination des objectifs que le recteur et les présidents d'université construisent leur pouvoir d'intervention. Aux côtés des politiques sectorielles définies par le haut, il existe donc des politiques sectorielles définies par le bas. La maîtrise par les services centraux de la définition des objectifs d'une politique n'est pas une condition du maintien de sa sectorialité. La conduite des plans U2000 et U3M aboutit à reconsidérer l'automaticité du lien entre politique sectorielle et détermination

¹³ Il ne s'agit pas d'ailleurs d'une « nouveauté ». Les travaux sociohistoriques montrent bien que les collectivités locales développent des initiatives et impulsent des programmes bien avant 1982. Parmi bien d'autres voir par exemple sous la III^e République (Payre, 2002 ; Dumons et Pollet, 2001).

centrale des objectifs. Elle invite à ne plus voir dans la décentralisation des scènes de négociation le signe d'une subversion systématique des frontières sectorielles.

Références

- Allègre, C., 1993. *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université*. Gallimard, Paris.
- Aust, J., 2004. *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*. Thèse de l'université Lyon II.
- Baraize, F., 1996a. La notion de secteur est-elle encore centrale ? La négociation du sens dans l'enseignement supérieur. *Pôle Sud* 4, 107–122.
- Baraize, F., 1996b. L'entrée de l'enseignement supérieur dans les contrats de plan Etat-régions. La mise en réseau de la décision universitaire. In: Cepel (Ed.), *La négociation des politiques contractuelles*. L'Harmattan, Paris, pp. 133–168.
- Bayard, F., Comte, B., 2004. *L'université Lyon-II, 1973–2004*. Presses Universitaires de Lyon, Lyon.
- Becker, H., 2002. *Les ficelles du métier*. La Découverte, Paris.
- Berrivin, R., Musselin, C., 1996. Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur. *Sociologie du Travail* 38 (4), 575–596.
- Cassese, S., Wright, V., 1996. La restructuration des États en Europe occidentale. In: Wright, V., Cassese, S. (Eds.), *La recomposition de l'État en Europe*. La Découverte, Paris, pp. 7–18.
- Crozier, M., Thoenig, J.C., 1975. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système politicoadministratif local en France. *Revue Française de Sociologie* 1, 3–32.
- DATAR, 1998. *Développement universitaire et développement territorial. L'impact du plan Université 2000, 1990–1995*. La Documentation française, Paris.
- Desage, F., Godard, J., 2005. Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. *Revue Française de Science Politique* 55 (4), 633–661.
- Dumons, B., Pollet, G., 2001. Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. *Éclairages sur la sociogenèse de l'État contemporain*. *Politix* 14 (53), 15–32.
- Dupuy, J.C., Thoenig, J.C., 1983. La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas. *Revue Française de Science Politique* 33 (6), 962–983.
- Duran, P., Thoenig, J.C., 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* 46 (4), 580–622.
- Faure, A., 1994. Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique locale. *Revue Française de Science Politique* 44 (3), 462–479.
- Faure, A., 1995. Les politiques locales entre référentiel et rhétorique. In: Faure, A., Pollet, G., Warin, P. (Eds.), *La négociation du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. L'Harmattan, Paris, pp. 69–83.
- Filâtre, D., 1992. *Autonomie locale et décentralisation*. Thèse de l'université de Toulouse le Mirail.
- Filâtre, D., 1994. Développement des universités et aménagement des territoires universitaires. In: Dubet, F., Filâtre, D., Merrien, F.X. (Eds.), *Universités et villes*. L'Harmattan, Paris, pp. 15–81.
- Filâtre, D., Manifet, C., 2003. Universités et territoire. *Nouvelles relations, nouveaux défis*. *Sciences de la société* 58, 75–97.
- Grémion, C., Muller, P., 1990. De nouvelles élites politiques locales? *Esprit* 164, 38–47.
- Grémion, P., 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*. Seuil, Paris.
- Grosseti, M., 1994. Villes et institutions scientifiques : genèse des pôles scientifiques français. *Les annales de la recherche urbaine* 62-63, 6–15.
- Jouve, B., 1998. D'une mobilisation à l'autre. Dynamiques de l'échange territorialisé en Rhône-Alpes. In: Jouve, B., Négrier, E. (Eds.), *Que gouvernement les régions d'Europe? L'Harmattan, Paris, pp. 105–133*.
- Jouve, B., Lefèvre, C., 1999. De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanences ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe. *Revue Française de Science Politique* 49 (3), 835–853.
- Kooiman, J., 1993. Introduction. In: Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance*. Sage, Londres, pp. 1–6.
- Laborier, P., 2003. Historicité et sociologie de l'action publique. In: Laborier, P., Trom, D. (Eds.), *Historicités de l'action publique*. PUF, Paris, pp. 419–462.
- Leca, J., 1996. La gouvernance de la France sous la V^e République. In: d'Arcy, F., Rouban, L. (Eds.), *De la V^e République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*. Presses de Sciences Po, Paris, pp. 329–366.
- Le Galès, P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique* 45 (1), 57–91.
- Manifet, C., 2004. *Gouverner par l'action*, Thèse de l'université de Toulouse le Mirail.

- MENRT, 1998. Quelle université pour le troisième millénaire? De U2000 à U3M. La documentation française, Paris.
- Muller, P., 1992. Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique* 42 (2), 275–297.
- Musselin, C., 1997. État, université : la fin du modèle centralisé? *Esprit* 234, 18–29.
- Musselin, C., 2001. La longue marche des universités françaises. PUF, Paris.
- Payre, R., 2002. À la recherche de la "science communale" : les "mondes" de la réforme municipale dans la France de la première moitié du XXe siècle. Thèse de l'université Pierre Mendès France.
- Reignier, H., 2002. Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'Équipement entre adaptations et continuités. In: Fontaine, J., Hassenteufel, P. (Eds.), *To change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. PUR, Rennes, pp. 189–209.
- Rondin, J., 1985. Le sacre des notables. La France en décentralisation. Fayard, Paris.
- Thoenig, J.C., 1975. La relation entre le centre et la périphérie. Une analyse systémique. *Bulletin de l'IAAP* 36, 77–123.
- Worms, J.P., 1966. Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail* 18 (3), 249–275.