

Quand l'université s'ancre aux territoires

Jérôme Aust

▶ **To cite this version:**

Jérôme Aust. Quand l'université s'ancre aux territoires : Collaborations académiques et territoriales à Lyon (1958-2009). Le Mouvement social, 2010, 233, pp.107 - 125. 10.3917/lms.233.0107 . hal-03162159

HAL Id: hal-03162159

https://sciencespo.hal.science/hal-03162159

Submitted on 8 Mar 2021

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.

Quand l'université s'ancre au territoire. Collaborations académiques et territoriales à Lyon (1958-2009)

par Jérôme Aust *

Les vingt-cinq dernières années ont été marquées par un mouvement d'ancrage des universités aux territoires qui les jouxtent. À partir du milieu des années 1980, les municipalités, les institutions d'agglomération, les Conseils généraux et régionaux soutiennent financièrement les politiques d'enseignement supérieur. Ce mouvement, qui marque aussi d'autres pays européens [1], n'a eu de cesse, en France, de se renforcer depuis la décentralisation [2]. Parallèlement à cette intensification des relations entretenues avec les collectivités, les universités développent leurs liens avec les acteurs économiques locaux et avec les autres établissements académiques. Les pôles de compétitivité – dans le champ des relations universités-entreprises – et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) – dans celui des relations académiques – constituent les formes institutionnalisées de ces coopérations. Cet ancrage territorial des universités n'est pas un phénomène nouveau : depuis longtemps, l'université constitue un enjeu qui suscite des mobilisations locales, politiques mais aussi économiques. Déjà, au Moyen-Âge, Rennes, Brest, Lorient et Nantes se disputent le statut de villes universitaires [3]. Plus près de nous, les municipalités et les Conseils généraux de la III^e^ République financent la rénovation et la construction des bâtiments universitaires, soutiennent certaines chaires d'enseignement et contribuent à la spécialisation des pôles universitaires français [4]. À la même période, industriels locaux et universitaires sont engagés dans de nombreuses relations [5]. L'ancrage territorial des universités se délite cependant pendant les années 1960. Ce processus marque essentiellement les grandes agglomérations. Si certaines villes moyennes se mobilisent pour obtenir des Instituts universitaires de technologie (IUT) [6], les grandes villes, à de rares exceptions [7], s'effacent devant la mainmise croissante de

* Chargé de recherche à Sciences Po (Centre de sociologie des organisations).

1. M. Grossetti et Ph. Losego, *La territorialisation des universités et de la recherche. France, Espagne, Portugal*, Paris, L'Harmattan, 2003.

2. J. Aust et C. Crespy, « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, n° 82, 2009, p. 64-72.

3. D. Le Couedic, « L'université et ses Bretagnes. Rivalités entre Nantes, Rennes, Brest et Lorient », *Les annales de la recherche urbain*e, n°62-63, juin 1994, p. 16-29.

4. M. Grossetti, « Villes et institutions scientifiques : genèse des pôles scientifiques français », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 62-63, 1994, p. 6-15.

5. H. W. Paul, *From Knowledge to Power: The Rise of the Science Empire in France (1860-1939)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986 ; A. Grelon et M. Grossetti (dir.), *Villes et institutions scientifiques,* Rapport pour le PIR Villes, 1996.

6. Voir l'article de M. Baron dans ce numéro.

7. Sur l'exception de Bordeaux voir A. Sauvage, « Villes inquiètes en quête d'universités. Enquêtes sur les espaces universitaires étudiants et leurs aménagements », in F. Dubet et *alii*, *Villes et universités*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 213-294.

Le Mouvement Social, octobre-décembre 2010 © La Découverte

l'État dans la gestion de ces politiques. Les relations entre le monde économique et l'université s'effritent également : même à Strasbourg, où ces liens existent depuis la fin du XIXe siècle, ils se désagrègent pendant les Trente Glorieuses ; l'essentiel de la structuration du potentiel universitaire s'opère alors par l'intervention de l'État [8]. Le renouveau des relations universités-territoires correspond donc à un resserrement des liens que les débuts de la Ve République avaient passablement distendus.

Pour être compris, ce mouvement de (ré)ancrage des universités aux territoires ne doit pas être appréhendé comme la fermeture d'une parenthèse historique, ouverte dans les années 1960, qui correspondrait à un moment exceptionnel dans l'histoire française d'étatisation des politiques universitaires. Cette lecture de l'histoire présente en effet trois écueils. Elle considère d'abord le retrait local comme une conséquence de la domination de l'État. Or Pierre Grémion [9] a bien montré que, même au cœur des années 1960, les élus locaux, dans certains domaines, sont des relais obligés des initiatives du centre étatique. En assimilant la période actuelle à la continuation des relations antérieures, cette lecture de l'histoire méconnaît ensuite les importantes transformations qui ont marqué les politiques universitaires et la gestion publique territoriale depuis le début des années 1980. Le renforcement progressif du pouvoir des présidents d'université et l'autonomie croissante des établissements [10], l'internationalisation de la compétition universitaire [11] et territoriale [12], les transformations du métier d'élu local [13] et les restructurations de la relation de l'État aux territoires [14] sont autant d'éléments qui modifient le contexte dans lequel les relations entre universités et territoires se déploient. La période actuelle est, enfin, riche en innovations qui doivent être identifiées. Les établissements proches géographiquement sont aujourd'hui engagés dans des coopérations académiques dont le périmètre dépasse largement celui des collaborations universitaires nouées de la fin du XIXe à la première moitié du XXe siècle [15].

Pour comprendre ces mutations, cet article propose de revenir sur le processus de (ré)ancrage des universités aux territoires en en proposant une lecture historique à partir d'une métropole de province, l'agglomération lyonnaise. Lyon, longtemps tourné vers le commerce, ne dispose pas d'un passé universitaire très ancien : la création des facultés lyonnaises s'opère seulement au cours du XIXe siècle. La ville constitue cependant aujourd'hui un des tous premiers pôles académiques français. Forte de ses trois universités pluridisciplinaires – Lyon I (sciences et médecine), Lyon II (lettres, sciences humaines et sociales, droit et économie) et Lyon III (droit,

8. F. Olivier-Utard, « La dynamique d'un double héritage : les relations universités-entreprises à Strasbourg », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 148, 2003, p. 20-33.

9. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*, Paris, Le Seuil, 1976.

10. C. Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

11. C. Musselin, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, n° 39, avril-juin 2008, p. 13-24.

12. P. Le Galès, « Villes en compétition ? », in CERAT, *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du colloque international du 2-3 février 1993, Grenoble, Cahiers du CERAT, 1994, p. 443-461.

13. J. Fontaine et C. Le Bart, *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, 1994.

14. R. Epstein, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005, p. 96-111.

15. Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires*, rapport n° 2010-014, 2010.

lettres, sciences humaines et sociales, économie et gestion) –, de nombreuses grandes écoles – École centrale, Institut national des sciences appliquées (INSA), École normale supérieure (ENS) et École de management de Lyon (EM Lyon) pour l'essentiel –, la métropole lyonnaise accueille aujourd'hui 120 000 étudiants et dispose, dans certains domaines (sciences du vivant et chimie notamment), de laboratoires de tout premier plan. Les collectivités locales, du Conseil régional Rhône-Alpes à la Ville de Lyon, sont, par ailleurs, engagées dans une politique active de soutien au développement universitaire depuis le début des années 1990. Pour comprendre le développement des relations entre universités et territoires, l'article reprend la perspective initiée par les nombreux travaux historiques et sociologiques [16] qui ont questionné ces relations. Dans la lignée de ces travaux, il fait le choix d'appréhender depuis le bas le développement des relations entre universités et territoires. Il suit trois options. Il cherche, d'abord, à mettre en perspective les dynamiques contemporaines avec celles qui marquent les années 1960, période sensiblement moins investie que la fin du XIX^{e} et le début du XX^{e} siècle. Bien qu'il parte du bas, l'article choisit, ensuite, de doublement contextualiser les interactions entre acteurs locaux. Il les replace, premièrement, dans les relations entretenues avec les acteurs centraux (membres des directions et des cabinets ministériels, membres des structures interministérielles, etc.). Il les situe, deuxièmement, dans les transformations qui marquent l'action publique territoriale et le gouvernement des politiques universitaires. Il met, enfin, en parallèle développement des relations avec les collectivités locales et développement des liens avec les autres institutions académiques en faisant l'hypothèse que les deux processus sont interdépendants.

Pour conduire cette réflexion, l'article s'appuie sur les éléments empiriques d'un travail doctoral portant sur la gestion des politiques d'implantation universitaire à Lyon de 1958 à 2004 [17] ; ces données sont complétées par celles recueillies au cours d'enquêtes plus récentes portant sur l'institutionnalisation des PRES [18] et sur les restructurations du pilotage des politiques de recherche [19]. Les données mobilisées ont été constituées par un dépouillement d'archives locales (universitaires, municipales, départementales et régionales) et nationales et par la réalisation d'entretiens avec les acteurs en charge de la gestion des politiques publiques étudiées. En mobilisant ces sources, nous chercherons, dans un premier temps, à montrer comment l'ancrage territorial des établissements s'explique par des dynamiques qui se déploient à des échelles locales, nationales et internationales. Après avoir identifié les facteurs qui pèsent sur l'ancrage territorial des établissements, nous tenterons, dans un second temps, de caractériser l'évolution du contenu des relations dans lesquelles les établissements s'engagent.

16. A. Grelon et M. Grossetti (dir.), *Villes et institutions scientifique …*, *op. cit.* ; D. Filâtre, *Autonomie locale et décentralisation*, thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 1992 ; C. Manifet, *Gouverner par l'action. Le cas des politiques universitaires de La Rochelle, Albi, Rodez*, thèse de doctorat de sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail, 2004.

17. J. Aust, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire à Lyon*, thèse de doctorat de science politique, Université Lyon II, 2004.

18. J. Aust, C. Crespy, C. Manifet, C. Musselin, C. Soldano, *Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Rapport à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2008.

19. J. Aust, B. Cret, C. Musselin, *Pour la science, par l'action. Le métier de délégué régional à la recherche et à la technologie*, Rapport pour le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2009.

Trois facteurs d'ancrage

La comparaison des relations entre les universités et les territoires à cinquante ans de distance fournit un raccourci vertigineux des mutations qui ont affecté l'enseignement supérieur et la gestion publique territoriale en France depuis la fin des années 1950. Dans les années 1960, les facultés puis, à partir de 1968, les universités, tournées exclusivement vers le centre ministériel, n'entretiennent que peu de relations entre elles et avec les élus locaux. Cinquante ans plus tard, la quasi-totalité des établissements académiques est réunie dans un PRES cité en exemple dans les documents ministériels[20] et est insérée dans un réseau dense de dispositifs qui les relient aux collectivités locales. Pour être compris, ces profonds renouvellements doivent être replacés dans les changements qui affectent le personnel politique et universitaire local, l'internationalisation croissante des universités et des collectivités locales et les évolutions de la gestion des politiques universitaires et territoriales. C'est au croisement de ces trois dynamiques que l'enracinement local des universités prend sens.

Nouvelles générations, nouvelles relations

Le milieu et la fin des années 1980 sont, à Lyon, une période de renouvellement des exécutifs locaux et universitaires. Les changements ne s'opèrent pas sur le mode de la rupture : ce sont souvent des élites déjà engagées dans le gouvernement des collectivités locales et des universités qui accèdent au pouvoir ; elles présentent cependant un certain nombre de singularités par rapport à leurs devancières qui favorisent un retournement dans les relations entre exécutifs universitaires et entre ces derniers et les représentants des institutions politiques locales.

Le milieu des années 1980 est, à Lyon, une période de renouvellement des exécutifs territoriaux : les proches puis les héritiers de Louis Pradel quittent les positions de pouvoir qu'ils occupent depuis la fin des années 1950. Adjoint au sport et aux beaux-arts d'Édouard Herriot, L. Pradel lui succède en 1957 à sa mort. Remportant les élections municipales de 1959, il ne quitte plus l'Hôtel de Ville lyonnais jusqu'à son décès en 1976. Il ancre sa carrière politique au centre-droit tout en revendiquant apolitisme et indépendance à l'égard des partis politiques nationaux. Il lance l'agglomération dans une série de grands travaux. Expert en assurance automobile de profession, il ne dispose que de peu de liens avec le monde universitaire lyonnais. Les universitaires de l'époque décrivent sa méconnaissance de l'université : « ne sachant pas ce qu'est l'université »[21], le maire de Lyon n'investit que très épisodiquement ces dossiers. À sa mort en 1976, l'un de ses adjoints, Francisque Collomb, lui succède. Il remporte les élections municipales de 1977 puis celles de 1983. Membre du Centre des démocrates sociaux (CDS), F. Collomb est un industriel autodidacte. Si, sous son deuxième mandat, l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud sciences s'installe à Lyon, la municipalité ne joue pas un rôle particulièrement actif dans cette opération initiée par l'État et largement soutenue, depuis Matignon, par Raymond Barre[22]. La participation du maire au conseil d'administration de Lyon II

20. Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Rapport n° 2007-079, 2007.

21. Entretien avec un ancien membre de la faculté de droit de Lyon.

22. E. Renault, *Délocalisations publiques et développement local. L'exemple de l'implantation des ENS à Lyon*, mémoire de DEA de Politiques publiques et gouvernement comparé, Institut d'études politiques de Lyon, 2003.

est jugée « un peu symbolique »[23] par les universitaires de l'époque qui regrettent l'absence de « politique universitaire lyonnaise »[24].

La fin de la décennie 1980 voit l'arrivée d'une nouvelle génération politique. Ses représentants, tous quadragénaires, ont participé aux exécutifs des héritiers du pradélisme, mais incarnent par leur style et leur trajectoire biographique un renouvellement de la vie politique locale. Michel Noir constitue la figure emblématique de cette nouvelle génération. Adjoint de F. Collomb chargé des affaires économiques (1983-1989), ministre du Commerce extérieur du gouvernement de Jacques Chirac (1986-1988), il prend, contre le maire sortant, la tête des listes RPR (Rassemblement pour la République) aux élections municipales de 1989. Arrivées en tête au premier tour, ses listes réalisent un « grand chelem » remarqué en remportant les neuf arrondissements lyonnais. Pour la première fois depuis l'élection d'É. Herriot à la mairie de Lyon en 1905, le maire sortant est battu aux municipales. Membre du mouvement des Rénovateurs, M. Noir est présenté dans la presse locale comme « en position de devenir dans les années qui viennent [le] leader national » de l'opposition, après la double défaite de Jacques Chirac et de Raymond Barre à l'élection présidentielle de 1988[25]. Charles Millon est le deuxième représentant emblématique de cette nouvelle génération politique. Député-maire de la petite ville de Belley dans l'Ain, il accède, en 1988, à la tête de l'institution régionale. Membre de l'Union pour la démocratie française (UDF), engagé lui aussi dans le mouvement des Rénovateurs, il dispose d'une certaine proximité avec le milieu universitaire lyonnais – son épouse est, par exemple, professeur à la Faculté catholique de Lyon. Ch. Millon milite au sein de l'Association des régions de France (ARF) pour l'implication des Conseils régionaux dans les politiques universitaires[26]. Tout autant que la trajectoire biographique, le style de ces élites politiques locales – et notamment celui de M. Noir – tranche avec celui de leurs devanciers. Incarnant ces élus modernisateurs qui arrivent à la tête des institutions locales au début des années 1990[27], ils lancent les collectivités qu'ils dirigent dans des politiques ambitieuses de développement. M. Noir, outre l'investissement dans l'université, lance un plan de rénovation du centre-ville lyonnais dont certaines opérations – comme la réhabilitation de l'Opéra de Lyon par l'architecte Jean Nouvel – sont destinées à renouveler l'image de la métropole lyonnaise. Cette nouvelle génération est doublement disposée, par la trajectoire biographique de ses membres et par le style d'action qu'elle souhaite incarner, à investir dans l'université. Les alternances politiques de 1995, 2001 et 2004 confirment ce tournant : elles voient l'accession aux postes exécutifs d'universitaires ou de personnalités proches du monde académique. Jean-Jack Queyranne, président du Conseil régional Rhône-Alpes depuis 2004, est ainsi maître de conférences de droit public. R. Barre, maire de Lyon de 1995 à 2001, est professeur de sciences économiques. Gérard Collomb,

23. Groupe Paris-Lyon et les amis de l'Université, *Relation entre la cité, les universités et les grandes écoles*, Actes du colloque tenu à Lyon le 29 novembre 1979, p. 7.

24. *Ibid.*, p. 27.

25. « Michel Noir : une assise lyonnaise pour une destinée nationale », *Le Progrès*, 12 mars 1989.

26. F. Baraize, « L'entrée de l'enseignement supérieur dans les contrats de plan État-Régions. La mise en réseau de la décision universitaire », in CEPEL, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 133-167.

27. J.-G. Padioleau, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol. 9, n° 3, septembre 1991, p. 133-143.

qui lui succède à la tête de l'Hôtel de Ville, est, quant à lui, agrégé de lettres classiques. Ces élus sont de constants soutiens à l'implication locale dans les politiques d'enseignement supérieur. R. Barre, après avoir promu la délocalisation de l'ENS de Fontenay-Saint-Cloud Sciences alors qu'il était Premier ministre, est le premier soutien de l'implantation de l'ENS de Fontenay-Saint-Cloud Lettres et sciences humaines à Lyon [28]. Sous le mandat de J.-J. Queyranne, l'investissement régional dans le soutien aux politiques universitaires s'accroît tout en se diversifiant.

Le renouvellement des élites universitaires s'opère selon une temporalité voisine. Au milieu des années 1980, des universitaires moins marqués par les événements de mai 1968 accèdent à la présidence des universités lyonnaises. C'est notamment le cas à Lyon III où le remplacement de Jacques Goudet par Pierre Vialle favorise la coopération interuniversitaire, notamment avec Lyon II. Président de Lyon III de 1979 à 1987, J. Goudet est membre du Service d'action civique (SAC) et de l'Union nationale interuniversitaire (UNI). Opposant résolu aux événements de mai 1968, il joue un rôle de tout premier plan dans la création, conflictuelle, de Lyon III en 1973 [29]. Son mandat est marqué par des conflits récurrents avec l'Université Lyon II, notamment autour du partage des locaux et des collections de la bibliothèque universitaire. Son remplacement à la tête de Lyon III par P. Vialle permet une normalisation des relations entre les présidences des deux universités rivales. Un président de Lyon II juge rétrospectivement ce remplacement décisif en ce qu'il permet un retour à un fonctionnement « démocratique et institutionnel » [30] de Lyon III. Cet épisode de bonne coopération permet d'initier un cercle vertueux que le renouvellement du personnel dirigeant des universités ne remet pas en cause. Si certains universitaires qui accèdent à la présidence de Lyon II et de Lyon III au cours des années 1990 et 2000 ont connu les événements de mai 1968 et ont pu y jouer un rôle actif, les relations entre les établissements n'en souffrent pas.

De 1987 à 1990, le renouvellement des exécutifs politiques et universitaires permet d'initier une dynamique de changement. Elle est soutenue par l'internationalisation des territoires et des universités qui devient un aiguillon au renforcement de la coopération.

La concurrence internationale, aiguillon de la coopération ?

L'inscription des élus locaux et des universitaires dans des réseaux internationaux ne commence pas au début des années 1990. Déjà, sous la III^e^ République, les premiers engagent leurs villes dans des coopérations internationales qui visent à améliorer le gouvernement urbain [31] ; les seconds multiplient, dès la fin du XIX^e^ siècle, voyages et références à l'étranger [32]. Si l'internationalisation des villes et des universités n'est pas neuve, elle se teinte, entre le début des années 1990 et la fin des années 2000, d'une

28. E. Renault, *Délocalisations publiques..., op. cit.*

29. H. Rousso (dir.), *Rapport sur le racisme et le négationnisme à Lyon III*, Rapport au ministre de l'Éducation nationale, 2004, p. 25 et suivantes. Publié ensuite : H. Rousso (dir.), *Le dossier Lyon III : le rapport sur le racisme et le négationnisme à l'université Jean-Moulin*, Paris, Fayard, 2004.

30. Entretien avec un président de l'Université Lyon II.

31. R. Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

32. Ch. Charle, « Les références étrangères des universitaires. Essai de comparaison entre la France et l'Allemagne 1870-1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 148, 2003, p. 8-19.

Le Mouvement Social, octobre-décembre 2010 © La Découverte

référence plus nette à la concurrence entre les territoires et entre les établissements qui incite à la consolidation des coopérations.

À Lyon, la fin des années 1980 est l'occasion de travaux prospectifs sur l'avenir de l'agglomération. Engagées à la Communauté urbaine et au Conseil régional Rhône-Alpes, ces réflexions mettent l'accent sur la nécessité de positionner l'agglomération et la région dans la concurrence européenne des territoires. La construction de l'Europe et l'ouverture du marché unique en 1992 sont en effet vues comme des facteurs de recomposition du contexte dans lequel l'action municipale et régionale se déploie. Ainsi, les documents produits par l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine insistent « sur le nouveau contexte d'aménagement du territoire qui est maintenant celui de l'Europe, du marché unique de 1992 et d'une concurrence accrue entre les territoires » et sur « un environnement plus concurrentiel et une ouverture plus grande sur le monde et les partenaires extérieurs »[33]. Pour assurer son développement, l'agglomération doit se hisser au niveau des autres métropoles européennes que sont Barcelone, Milan ou Turin dont elle est « à la fois concurrente et partenaire »[34]. Cet accent porté sur l'internationalisation de la concurrence se retrouve dans les travaux de la commission Prospective Rhône-Alpes, mise en place à l'initiative du Conseil régional et du préfet de région. Les conclusions du rapport soulignent l'intérêt pour Lyon « de s'affirmer dans le concert des grandes villes européennes »[35]. Dans les deux cas, les universités sont appréhendées comme un facteur de compétitivité territoriale. L'agence d'urbanisme insiste ainsi sur la nécessité de soutenir les universités pour « renforcer les fonctions métropolitaines de classe internationale »[36]. À la région, le renforcement de « l'enseignement supérieur et de la recherche dans leur dimension internationale »[37] est perçu comme un moyen de conforter la place de la métropole dans la hiérarchie nationale et européenne. Les effets de ces discours sur l'action publique ne doivent pas être surestimés : on le verra, les élus locaux n'ont qu'une capacité limitée à peser sur l'utilisation des fonds qu'ils allouent au développement universitaire[38]. L'imposition de cette rhétorique contribue cependant à les inciter à soutenir les investissements dans les universités.

Cette rhétorique de la compétition internationale est aussi perceptible, quoique plus tardivement, du côté universitaire. Elle constitue l'un des catalyseurs de l'institutionnalisation des partenariats entre les établissements lyonnais dans le PRES Université de Lyon. La mise en place du PRES est épaulée par un discours qui, en invoquant la concurrence internationale, fait de la fragmentation du dispositif français un problème. La séparation entre, d'une part, universités et grandes écoles

33. Archives du Grand Lyon (AGL), série 998PA964, SEPAL : « Études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération. Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne », novembre 1988, p. 2.

34. *Ibid.*, p. 7.

35. AGL, série 1516W020, Mission prospective Rhône-Alpes, « Chartes d'objectifs : Lyon métropole internationale : propositions », 7 février 1990, p. 2.

36. AGL, série 998PA964, SEPAL, « Études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération. Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne », novembre 1988, p. 12.

37. AGL, série 1516W020, Mission prospective Rhône-Alpes : « Chartes d'objectifs : Lyon métropole internationale : propositions », 7 février 1990, p. 4.

38. J. Aust, « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du Travail*, vol. 49, n° 2, juin 2007, p. 220-236.

et, d'autre part, organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur est présentée comme un handicap dans un contexte de plus grande compétition. Les promoteurs du PRES mettent l'accent sur la nécessité de regrouper les établissements académiques dans une structure commune pour renforcer la visibilité internationale et la masse critique du potentiel lyonnais. Le choix des compétences dévolues illustre bien cette volonté. La signature des articles scientifiques sous un sceau Université de Lyon, le transfert au PRES de la communication et des relations internationales sont les signes d'une volonté d'améliorer la place des établissements lyonnais dans la compétition internationale. Là encore, il ne faut pas surestimer l'influence de cette référence accrue à l'internationalisation dans la mise en place du PRES. Elle permet, comme c'est souvent le cas[39], de donner une légitimité à de nouvelles mesures en les présentant comme des réponses nécessaires à un nouveau contexte. La genèse du PRES, la délimitation de ses missions et ses équilibres de gestion obéissent plus sûrement à des logiques nationales et locales[40].

Les effets de l'internationalisation de l'enseignement supérieur ne se résument cependant pas à l'avènement d'un contexte plus concurrentiel. L'européanisation croissante des politiques universitaires facilite aussi la coopération académique en rapprochant l'organisation de l'offre pédagogique des grandes écoles et des universités. L'un des effets induits du processus de Bologne est en effet de restructurer l'architecture des diplômes des deux grandes composantes du système d'enseignement supérieur français autour de trois cycles, la licence, le master et le doctorat[41]. Ce rapprochement permet ultérieurement aux établissements de s'engager dans des diplômes conjoints. À Lyon, les collaborations entre les universités et entre les universités et les grandes écoles se multiplient à partir des années 2000.

La référence à la compétition internationale des établissements et des territoires favorise donc les coopérations entre universités et entre établissements académiques et territoires. Les restructurations qui marquent l'action publique à la fin des années 1980 constituent le troisième pilier qui supporte le renforcement de ces liens.

Les reconfigurations de l'action publique comme facteur incitatif

Les mutations qui affectent la gestion publique territoriale et le pilotage des politiques d'enseignement supérieur s'additionnent pour inciter à l'enracinement local des universités.

Les transformations de la gestion publique territoriale contribuent d'abord à pousser les collectivités locales sur la voie du financement des politiques d'enseignement supérieur. L'implication locale n'est, pourtant, pas liée à une transfiguration du contrôle qu'exerce le centre ministériel sur les politiques universitaires. Le pouvoir étatique des années 1960 ressemble, dans certains champs, à celui des années 1990-2000. Les politiques d'implantation universitaire fournissent un bon exemple de cette permanence. Au début de la V[e] République, le ministère de

39. C. Musselin, « Vers un marché international… », *art. cit.*

40. Voir sur ce point J. Aust et C. Crespy, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 5, 2009, p. 915-938.

41. C. Musselin, « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur face à un double processus de normalisation et de diversification », in J.-P. Leresche *et alii* (dir.), *La fabrique des sciences : des institutions aux pratiques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006, p. 25-42.

l'Éducation nationale ne dispose en effet pas d'une capacité très forte à planifier le développement universitaire. Les services centraux restent dépendants d'acteurs locaux et déconcentrés pour initier et réaliser leurs projets. Ce sont, par exemple, les fonctionnaires déconcentrés, préfet et directeur départemental de la Construction, qui lancent le projet d'implantation des facultés lyonnaises dans l'Ouest de l'agglomération en 1958[42]. Ce sont ces mêmes acteurs déconcentrés qui, avec le soutien des élus locaux cette fois, sont à l'origine de l'implantation à Bron Parilly, à l'Est de la métropole, d'un campus universitaire[43]. Le pouvoir ministériel repose, dans cette période, sur une capacité à contrôler les projets élaborés à la périphérie. Il emprunte les mêmes ressorts pour piloter les plans U2000, U3M et Campus : même si le degré de sélectivité ministérielle se renforce actuellement, le pouvoir central contrôle toujours les projets élaborés localement.

À partir des années 1990, cette capacité de contrôle central se déploie cependant dans un contexte tout à fait distinct de celui des années 1960. La décentralisation, d'abord, en supprimant la tutelle étatique sur les collectivités locales, contribue à placer les exécutifs territoriaux dans une position de responsabilité globale qui déborde les compétences effectivement transférées par l'État[44]. Le contexte budgétaire est en Rhône-Alpes, mais aussi en France, favorable à l'implication locale. Les collectivités locales, dans les années 1990, sont dans une situation budgétaire qui leur permet de financer les équipements universitaires. Les prévisions ministérielles de participation des collectivités locales à U2000 sont ainsi largement dépassées[45] : les collectivités locales investissent massivement dans le plan en en finançant 53,1 % pour un montant de 11,6 milliards de francs[46]. Initié dans un contexte favorable, le soutien local aux universités n'est cependant pas remis en cause quand les marges de manœuvre budgétaires des collectivités locales se restreignent. La constitution des universités en enjeu pour le développement local fait qu'il est difficile, pour les élus locaux, de refuser d'intervenir dans un domaine que leurs discours présentent comme décisif pour l'avenir des territoires. Les dispositifs utilisés par l'État, ensuite, contribuent à pousser les collectivités locales à la participation en les mettant de plus en plus explicitement en concurrence. Pendant U2000 et U3M, le principe du cofinancement a pour effet de subordonner l'octroi des fonds étatiques à la mobilisation des crédits locaux. Un fonctionnaire territorial décrit, en entretien, des élus qui, face à ces dispositifs, « payent parce qu'ils ont envie de faire ». Cette mise en concurrence s'intensifie dans le pilotage du Plan Campus. Le cahier des charges de l'opération « encourage fortement l'implication des collectivités pour les domaines qui les concernent (mobilité, ouverture du campus sur la ville) »[47]. Couplée à l'annonce de

42. Archives départementales du Rhône (ADR), série 2690W, carton n° 34, courrier du directeur départemental du ministère de la Construction au préfet du Rhône du 18 juillet 1958.

43. Archives nationales section contemporaine (ANSC), série 1977 0533, carton n°2, lettre du préfet à M. le ministre de l'Éducation nationale – cabinet du 13 février 1969.

44. P. Duran et J.-C. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-622.

45. Cl. Allègre, *L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'université*, Paris Gallimard, 1993.

46. M.-J. Marchand, C. Kissin, P. Gravot, « Une approche opérationnelle des cofinancements. L'exemple de la mise en œuvre du plan Université 2000 », *Annuaire des collectivités locales*, t. 17, 1997, p. 192.

47. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Cahier des charges de l'opération Campus », 2008, p. 6.

la volonté ministérielle de sélectionner dix sites seulement pour réaliser les investissements, la formule constitue une redoutable incitation au soutien local. À Lyon, le Conseil régional Rhône-Alpes, le Conseil général du Rhône et la Communauté urbaine de Lyon apportent respectivement 85, 35 et 32 millions d'euros au projet Lyon Cité campus, réponse lyonnaise à l'Opération Campus.

Les reconfigurations du pilotage des politiques universitaires poussent également les universitaires à développer leurs relations. L'injonction à nouer des partenariats n'est pourtant pas contemporaine. Si, au début et au milieu des années 1960, les facultés lyonnaises n'entretiennent que très peu de relations entre elles, l'application de la loi Faure de 1968 enjoint les universitaires lyonnais à s'engager dans des projets collectifs. Le cabinet d'Edgar Faure cherche, en effet, à s'appuyer sur des projets locaux pour constituer les nouvelles universités. Bien que de nombreuses négociations aient été engagées, la communauté universitaire lyonnaise ne parvient pas à formaliser un accord, butant sur la balkanisation du pouvoir universitaire, sur un héritage facultaire difficile à occulter[48] et, nous le verrons, sur de nombreux conflits. Les difficultés locales à élaborer des projets collectifs s'expliquent aussi par le maintien d'une gestion centralisée et disciplinaire de l'enseignement supérieur : si le ministère met en place des universités, il ne fait pas véritablement évoluer ses modes de gestion qui font des disciplines, plutôt que des établissements, les pivots de l'organisation du système français[49]. Cette situation, peu favorable aux partenariats académiques, connaît de nombreuses évolutions dans les années 1990. Elles tiennent, d'abord, à une refonte des modalités du pilotage étatique. La mise en place des contrats quadriennaux, à la fin des années 1980, constitue le point de départ d'une profonde évolution dans les relations entre l'État et les établissements. Pour la première fois depuis la constitution des universités en 1968, le ministère s'appuie sur eux plutôt que sur les disciplines pour piloter les politiques d'enseignement supérieur[50]. Cette redéfinition du pilotage étatique permet aux présidents d'affirmer, pas à pas, leur leadership sur leur établissement. Le ministère de l'Éducation nationale développe ensuite, à partir du début des années 1990, une politique dite de site qui cherche à faire émerger des projets locaux définis entre établissements. Ces dynamiques marquent notamment la gestion des plans U2000 et U3M : le ministère cherche à faire émerger des projets partagés par les acteurs universitaires. Le pilotage du Plan Campus accroît l'incitation à la coopération en indiquant que les réponses à l'appel à projets ministériel doivent « s'inscrire dans une politique de site et non pas d'entité » et que « les PRES ont vocation à porter le projet commun si tel est le souhait des acteurs [impliqués dans le projet] »[51]. L'intervention des collectivités locales soutient ces processus. Elle conforte, d'abord, le pouvoir des présidents d'université. Reproduisant le fonctionnement élitiste du système territorial, les élus locaux s'adressent uniquement aux présidents d'université en les considérant comme les porte-parole de leur établissement. L'intervention locale épaule égale-

48. J. Aust, « La loi Faure, une rupture avortée ? Effets de *policy feedback* et création des universités à Lyon », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 1, mars 2005, p. 53-69.

49. Ch. Musselin, *La longue marche…*, *op. cit.*

50. E. Friedberg et Ch. Musselin, *L'État face aux universités en France et en Allemagne*, Paris, Anthropos, 1993.

51. Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Cahier des charges de l'opération Campus », 2008, p. 6.

ment la politique de site du ministère. Les représentants locaux, sans compétence pour intervenir, enjoignent les exécutifs universitaires à formaliser un accord entre pairs dès le début des années 1990. Dans les années 2000, les élus locaux apportent également un soutien financier à la coopération universitaire : le PRES Université de Lyon est ainsi subventionné par le Conseil régional Rhône-Alpes et la Communauté urbaine de Lyon. En confortant les présidents d'université, en les enjoignant de plus en plus à élaborer des projets collectifs définis à l'échelle d'un site, les évolutions qui marquent les politiques universitaires encouragent donc les partenariats académiques. Ces incitations aboutissent : les présidents d'université parviennent, à l'inverse des années 1960, à définir des projets collectifs. D'U2000 au Plan Campus, présidents d'université et directeurs des grandes écoles s'entendent pour formaliser des projets communs et réguler leurs intérêts divergents entre pairs [52].

Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, trois points d'ancrage contribuent donc à arrimer les établissements, plus solidement qu'auparavant, aux territoires qui les jouxtent. Leur efficacité tient à leur relative simultanéité et au fait qu'ils s'adossent les uns aux autres pour intensifier les relations universités-territoires. L'internationalisation de la compétition entre les territoires a, par exemple, d'autant plus de facilité à s'imposer comme un nouveau référent que de nouvelles élites locales, disposées à endosser ces représentations et à les relayer dans leurs discours, arrivent à la tête des institutions politiques. De même, les dispositifs promus par l'État qui mettent en compétition les territoires pour l'attribution des fonds profitent du fait que les universités sont constituées en enjeu politique local. La redéfinition des liens entre les universités et les territoires ne renvoie cependant pas qu'à un développement de l'intensité des relations ; elle recouvre aussi des évolutions progressives dans le contenu et la forme des collaborations.

Une redéfinition des relations

La redéfinition des relations entre universités et territoires est concomitante à leur renforcement. Dans les années 1960, les logiques d'évitement entre établissements académiques et entre universités et collectivités locales laissent place, en période de crise, à des relations labiles et conflictuelles. Les années 1990 voient ces relations se redéfinir autour de deux principes, l'égalité de traitement entre les établissements et la non-intervention des collectivités locales dans les affaires universitaires. La décennie 2000 est celle de l'institutionnalisation de l'ancrage territorial des universités ; elle est marquée par la création de dispositifs qui règlent ces relations et les redéfinissent partiellement.

De l'évitement aux conflits (1958-1973)

Dans les années 1960, ce n'est qu'en période de crise que les relations entre les établissements universitaires et les collectivités locales se développent. Tout au long des années 1960, ni le maire de Lyon ni les conseillers généraux n'investissent durablement le développement universitaire comme un enjeu politique de premier plan. Le premier refuse, par exemple, au recteur d'académie une subvention pour l'aménagement de la bibliothèque universitaire, alors qu'elle se situe dans un bâtiment

52. J. Aust, « Le sacre… », *art. cit.*

municipal[53]. Les seconds répondent défavorablement aux demandes préfectorales de participation financière à l'achat de terrains pour la construction d'un campus dans l'Ouest lyonnais[54]. Début 1969 cependant, la situation immobilière des anciennes facultés de lettres et de droit est jugée « catastrophique » dans les documents ministériels[55]. Dans ce contexte de crise, les élus locaux participent aux réunions organisées pour traiter ce dossier. Après avoir refusé l'implantation de bâtiments universitaires dans le nouveau quartier de la Part-Dieu, L. Pradel attire l'attention des participants sur un terrain, propriété du Conseil général du Rhône, situé à Bron Parilly[56]. Il présente de nombreux avantages : immédiatement constructible, desservi par les transports en commun, il se situe à l'Est de l'agglomération, dans les zones de développement urbain planifiées par l'agence d'urbanisme de la Communauté urbaine. Le préfet du Rhône soutient le projet[57]. L'opération est menée tambour battant : les travaux commencent quelques mois plus tard et l'Université Lyon II s'implante à Bron Parilly au début des années 1970. Si les élus locaux participent donc à l'élaboration de la décision, leur intervention aboutit à reléguer l'université aux marges de l'agglomération. La zone d'aménagement concertée, prévue autour du projet de Bron Parilly, est en effet abandonnée par la Communauté urbaine de Lyon en 1972[58]. Alors que sa réalisation devait rompre avec la politique des campus, Bron Parilly est cité, 30 ans plus tard, comme l'exemple même d'un campus isolé du centre-ville[59]. Les élus locaux sont cependant plus prompts à se mobiliser dès lors que les projets concernent des unités de sciences et de médecine. L. Pradel soutient ainsi – sans succès – l'implantation d'unités de sciences et de pharmacie dans l'Ouest lyonnais. Le maire de Vénissieux se déclare prêt à accueillir une université scientifique sur le sol de sa commune – là encore, sans succès. La mobilisation du personnel politique lyonnais pour soutenir le développement universitaire est donc, dans les années 1960-1970, très épisodique.

Les mêmes dynamiques d'évitement marquent longtemps les relations entre les établissements. Engagés dans des relations uniquement verticales avec le centre ministériel, les quatre ordres de faculté (science, médecine, lettres et droit) ne communiquent que très peu jusqu'à la mise en place des universités en 1968. À partir de cette date, les relations entre les universitaires lyonnais se développent tout en se teintant progressivement de conflits. Ces oppositions culminent avec la scission de l'Université Lyon II et la création de Lyon III. De nombreux facteurs contribuent à fragmenter la communauté universitaire lyonnaise et à attiser des conflits en son sein. La création des universités s'opère, d'abord, dans un contexte d'incertitudes sur ce que seront les équilibres de gouvernement des futurs établissements. Le cabinet

53. Archives de la Ville de Lyon (AVL), série 0094 WP 07510 (1946-1969), lettre du maire de Lyon au recteur d'académie du 16 juillet 1959.

54. ADR, série 2690W, carton n° 34, lettre du directeur départemental du ministère de la Construction au recteur de l'académie de Lyon du 27 septembre 1958.

55. ANSC, série 1977 0533, carton n° 2, note relative aux enseignements supérieurs dans l'académie de Lyon, 4 février 1969.

56. ANSC, série 1977 0533, carton n° 2, réunion du 6 février 1969 à la préfecture du Rhône.

57. ANSC, série 1977 0533, carton n° 2, lettre du préfet à M. le ministre de l'Éducation nationale – cabinet du 13 février 1969.

58. « Achetés depuis six ans pour l'Université Lyon III, les terrains de Lacroix Laval vont-ils être vendus par le ministère de l'Éducation nationale à des promoteurs immobiliers ? », *Le Progrès*, 9 novembre 1972.

59. Cl. Allègre, *L'âge des savoirs..., op. cit.*

d'E. Faure souhaite en effet laisser chaque université, dans les limites imposées par la loi d'orientation, définir ses statuts. Ce contexte d'incertitudes contribue à attiser les oppositions entre les disciplines dont le poids reste structurant. Séparés par des siècles de gestion cloisonnée et différenciée, les membres des anciennes facultés ne sont pas prompts à envisager des coopérations et souhaitent ménager leurs spécificités, leur identité et leur autonomie. Ainsi, les juristes, un temps engagés dans un projet de coopération avec des unités de sciences pour la constitution d'une université commune, émettent « de très sérieuses réserves » sur le projet au motif qu'ils « souhaitent préserver leur autonomie, et limiter l'ingérence de l'université dans ce qu'ils [considèrent] comme relevant de leur compétence »[60]. Ces obstacles à la coopération sont enfin renforcés par les oppositions idéologiques que la proximité des événements de mai 1968 contribue à attiser. On retrouve ces clivages idéologiques jusque dans les projets d'implantation : la majeure partie des unités d'enseignement et de recherche issues de l'ancienne faculté des lettres milite pour une implantation à Bron Parilly – identifiée à un projet de gauche – au plus près des banlieues ouvrières. D'autres – une grande partie des juristes notamment – souhaitent rester en centre-ville ou s'implanter dans la banlieue Ouest, à immédiate proximité des communes bourgeoises de l'agglomération.

Deux balises pour encadrer les échanges (1990-2004)

Les années 1990 sont marquées par le respect de deux principes qui structurent les échanges entre universités et autorités locales et entre établissements. S'ils restent informels, ils se reproduisent, tout au long de la décennie, pour baliser les espaces de coopération.

Les relations entre universités, grandes écoles et collectivités locales sont régies par un principe de respect de l'autonomie universitaire. Dépourvus de compétences en matière d'enseignement supérieur, les élus locaux cherchent à favoriser l'émergence d'accords entre les établissements pour régler la question de l'attribution de leurs crédits. À Lyon, ce sont les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles qui élaborent la liste des opérations à réaliser, qui déterminent les cycles auxquels sont affectés les nouveaux bâtiments et qui prévoient leur calendrier de réalisation. Ce strict respect de l'autonomie universitaire est favorisé par la nomination fréquente de professeur des universités ou de personnalités proches du milieu académique aux postes de vice-président ou d'adjoint à l'enseignement supérieur et/ou à la recherche. Durant le mandat de M. Noir, c'est ainsi Jean-Michel Dubernard, professeur des universités praticien hospitalier à l'Université Lyon I, qui est adjoint à l'enseignement supérieur à la Ville et à la Communauté urbaine de Lyon. Au Conseil régional, le poste de vice-président à l'enseignement supérieur et à la recherche est détenu, de 2004 à 2010, par Roger Fougères, ancien professeur des universités à l'INSA de Lyon.

L'autonomie universitaire n'est cependant pas toujours respectée par les élus locaux ; dès lors, des périodes de tensions voire de crises s'ouvrent entre exécutifs universitaires et locaux. Sous le mandat de R. Barre (1995-2001), la gestion de la délocalisation de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud Lettres et

60. ANSC, série 1980 0500, carton n° 1, note sur l'Université Lyon II adressée au ministre de l'Éducation nationale, juin 1972.

sciences humaines contribue à crisper les relations entre la municipalité lyonnaise et les exécutifs universitaires. Le dossier géré directement par le cabinet du maire de Lyon et celui du ministre de l'Éducation nationale exclut – pour une fois – les présidents d'université, qui, lors de l'inauguration des locaux, mettent en cause le coût de l'opération estimé à 675 millions de francs[61]. Les tensions peuvent être beaucoup plus nettes. Deux crises jalonnent ainsi les années 1990. La première est initiée par la controverse suscitée par la publication d'un article négationniste par un maître de conférences de Lyon III, Bernard Notin[62]. M. Noir, dont le parcours politique est jalonné de prises de positions contre le Front national et dont la biographie est marquée par la déportation, met en cause publiquement l'insuffisance des sanctions à l'encontre de l'enseignant et menace l'université de retirer les locaux qui lui ont été attribués. Lors d'un discours prononcé à l'occasion de la journée de la déportation, il indique qu'il « est hors de question que [la Communauté urbaine de Lyon donne] à cette université de nouveaux locaux, […] si devaient continuer à y enseigner les Notin et autres falsificateurs de l'histoire »[63]. Cette prise de position provoque immédiatement des réactions du président de Lyon III, P. Vialle, qui met en cause l'amalgame entre l'enseignant et l'établissement[64] et refuse de prendre des sanctions supplémentaires contre B. Notin. Sur demande du recteur, les présidents de Lyon I et Lyon II prennent position contre l'interventionnisme municipal. Sous la pression du ministre de l'Éducation nationale et du recteur d'académie, le président de Lyon III accepte finalement de saisir son conseil d'administration qui convoque un conseil de discipline[65]. L'affaire Notin laisse cependant des traces entre la municipalité noiriste et Lyon III. Elle participe du retrait de la Communauté urbaine de Lyon de la conduite de l'opération, pourtant emblématique du mandat de M. Noir, de la Manufacture des Tabacs. La seconde affaire oppose l'exécutif régional à la présidence de Lyon II, à l'occasion du soutien apporté par le Front national à l'élection de Ch. Millon à la tête du Conseil régional en 1998. Les trois conseils de l'Université Lyon II adoptent une motion qui appelle les établissements universitaires à ne « s'engager dans aucune collaboration ou projet qui porterait atteinte aux principes fondamentaux de l'université »[66]. Le 24 juillet 1998, en commission permanente du Conseil régional, les élus du Front national refusent de voter le contrat d'objectif de l'Université Lyon II, privant l'institution d'une partie des subventions régionales. Bien que la position de Lyon II ne fasse pas l'unanimité, les présidents des autres universités rhône-alpines refusent les crédits attribués par le Conseil régional à leur établissement au motif qu'ils n'acceptent pas l'utilisation de critères politiques et discriminatoires dans l'attribution des subventions[67].

61. E. Renault, *Délocalisations publiques..., op. cit.*

62. Voir sur ce point H. Rousso, *Rapport sur le racisme et le négationnisme..., op. cit.*

63. AGL, série 1516W022, allocution de Michel Noir pour la journée de la déportation le 29 avril 1990.

64. « Le président de l'Université Lyon III déplore « l'amalgame » fait par M. Michel Noir », *Le Monde*, 4 mai 1990.

65. « L'Université Lyon III demande des sanctions contre M. Bernard Notin », *Le Monde,* 17 mai 1990. Entretien avec un recteur d'académie, mars 2003 ; entretien avec un président de Lyon II, avril 2003.

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

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

Le Mouvement Social, octobre-décembre 2010 © La Découverte

Ces deux crises dessinent bien les limites du pouvoir local sur le monde académique : en adoptant des positions communes, les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles parviennent à défendre leur autonomie tout en profitant de la manne des crédits locaux. Ainsi, si elle n'est pas exempte de tactiques et de défense des intérêts des établissements, la coopération entre les établissements lyonnais n'est pas marquée par des conflits majeurs pendant les années 1990. En développant des accords entre pairs, les exécutifs universitaires parviennent à peser sur l'attribution des crédits. Le respect de l'égalité entre les établissements est le fondement de cette bonne collaboration : si sur le court terme des inégalités sont possibles, elles sont ensuite corrigées. La décision prise par les trois présidents des universités d'attribution de la Manufacture des Tabacs à Lyon III est ainsi assortie d'une rétrocession d'un tiers des m² construits à Lyon II dans les locaux des Quais, en centre-ville, et d'un tiers à Lyon I sur le campus de la Doua. Pendant U2000, les présidents des trois universités et les directeurs des grandes écoles (INSA et ENS sciences notamment) parviennent également à s'entendre sur la réalisation de quatre opérations qui concernent la quasi-totalité des établissements lyonnais, mais en les échelonnant dans le temps. L'accord prévoit, dans un premier temps, la réalisation de la Manufacture des Tabacs (Lyon III) et de la réhabilitation du campus de la Doua (Lyon I et INSA) et, dans un second, la rénovation du campus de Bron Parilly (Lyon II) et le développement du site de Gerland (ENS sciences). Le caractère pluriannuel des documents (contrat de plan État région puis, à partir de 2007, contrat de projet État région – CPER) dans lesquels sont inscrits les projets immobiliers permet de renforcer la robustesse des accords passés : inscrits dans ces documents, ils ont vocation à se réaliser, même de manière différée. Les investissements réalisés pendant cette période profitent à l'ensemble des disciplines : sciences et médecine, mais aussi lettres, sciences humaines et droit.

L'engagement des universités dans des coopérations académiques et locales se construit donc, au cours des années 1990, sur le respect de l'autonomie et de l'égalité entre les institutions académiques. Ces collaborations connaissent une évolution à partir du milieu des années 2000.

Institutionnalisation, extension et redéfinition des collaborations (2004-2010)

Le milieu et la fin des années 2000 sont des moments d'institutionnalisation des coopérations. Tendanciellement, les principes qui régissent les espaces d'échange dans les années 1990 sont confirmés ; d'autres, qui peuvent redéfinir les conditions de la coopération, sont introduits peu à peu.

Si elles continuent à être rythmées par la négociation des CPER qui prévoient notamment les investissements immobiliers, les collaborations entre universités et collectivités locales sont marquées par un certain nombre d'innovations. Certaines d'entre elles sont introduites par la préparation du Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR)[68]. La négociation du SRESR est liée à l'alternance politique au Conseil régional. Le remplacement d'Anne-Marie Comparini (UDF) par Jean-Jack Queyranne (Parti socialiste) en 2004 se traduit

68. Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 05.03.269, « Schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche ».

par l'arrivée d'un nouveau vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, Roger Fougères. Professeur des universités, militant syndicaliste et socialiste depuis les années 1970, président de la commission enseignement supérieur-recherche sous la mandature précédente, il souhaite s'appuyer plus nettement sur la communauté académique pour « co-construire la politique régionale »[69]. Une importante consultation des intérêts académiques est donc lancée en 2004 ; elle aboutit à la définition d'axes prioritaires qui règlent l'intervention régionale dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'innovation et de la culture scientifique, technique et industrielle. Si les mesures adoptées ne sont pas toutes des innovations, le SRESR marque une extension des priorités soutenues par le Conseil régional et une hausse des crédits qui leur sont dévolus. Ainsi, dans le champ de l'enseignement supérieur, quatre axes sont subventionnés : l'accompagnement des publics étudiants, la structuration de l'offre de formation, l'internationalisation de l'enseignement supérieur et l'aménagement du territoire[70].

Le SRESR prolonge et approfondit certains principes de coopération tout en introduisant un certain nombre d'innovations. L'autonomie universitaire et l'appui sur les établissements sont d'abord confortés. La gestion des crédits s'appuie désormais plus nettement sur les établissements. L'engagement régional reprend le rythme des contrats quadriennaux en devenant pluriannuel. Il prend, par ailleurs, la forme d'enveloppes globalisées : les crédits sont affectés aux établissements d'enseignement supérieur qui, conformément aux conventions conclues avec le Conseil régional, les imputent à certaines opérations et demandent ensuite le remboursement des sommes engagées. Le nouveau dispositif introduit, dans le même temps, de nouveaux principes : des évaluations des actions engagées sont réalisées à mi-parcours et à la clôture des contrats. Ces évaluations, perçues comme la contrepartie du surcroît d'autonomie accordée, doivent permettre de veiller au bon usage des crédits régionaux. Mais surtout la consultation des intérêts académiques régionaux s'étend au-delà des présidents d'université et des directeurs des grandes écoles et promeut des dispositifs qui ne s'adossent plus seulement aux établissements. La vaste consultation préparatoire au vote du SRESR inclut ainsi des représentants des syndicats et des membres de la communauté académique qui ne disposent pas d'un poste exécutif au sein d'un établissement. Elle aboutit également à la mise en place de « clusters » de recherche qui réunissent, dans une même structure, des laboratoires sur une thématique commune. Dotées de moyens financiers – notamment d'allocations de recherche doctorale, ces structures d'interface s'émancipent du découpage des établissements.

Les mêmes dynamiques de prolongement et de redéfinition sont à l'œuvre dans le champ de la coopération académique. La création du PRES en 2007 marque d'abord l'institutionnalisation d'une collaboration qui, jusqu'alors, reposait sur des bases relativement informelles. Si les établissements de l'agglomération sont réunis dans le Pôle universitaire lyonnais (PUL) depuis 1995, la structure dispose d'un fonctionnement proche de celui d'un club académique réunissant présidents d'université et directeurs de grandes écoles. Elle a jusqu'en 2001 un statut associatif et emploie un personnel très limité. La création de l'Université de Lyon marque une

69. Entretien avec le vice-président Enseignement supérieur recherche du Conseil régional, avril 2010.

70. Conseil régional Rhône-Alpes, Délibération n° 05.03.269, « Schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche ».

institutionnalisation de la représentation des intérêts académiques : disposant d'un statut d'établissement public de coopération scientifique, le PRES se dote d'une direction et emploie, en 2010, 69 personnes[71].

Les premiers mois de fonctionnement de l'Université de Lyon confirment cependant la prééminence des exécutifs sur la coopération académique. Si le PRES se dote d'une équipe dirigeante distincte de celle des établissements, il reste sous le contrôle des présidents d'université et des directeurs des grandes écoles. La préparation de la réponse lyonnaise au Plan Campus l'illustre bien. Portée par le PRES, l'élaboration de la réponse s'effectue sous la surveillance attentive des exécutifs des établissements, le dossier étant « trop important pour être entièrement confié au PRES » comme le note en entretien l'un des présidents d'université. Les compétences dévolues à la structure font également l'objet d'un contrôle de la part de ses membres fondateurs. Ainsi, la perspective d'une contractualisation entre le PRES et les organismes de recherche pour la gestion des unités mixtes de recherche est rejetée par les exécutifs académiques au motif qu'elle déposséderait les établissements de leurs meilleurs laboratoires. Structure confédérale plutôt que fédérative, le PRES étend donc la coopération entre établissements en direction de nouveaux domaines sans cependant subvertir la prééminence des exécutifs académiques sur sa gestion.

L'institutionnalisation du PRES ne remet pas non plus en cause le principe d'égalité entre les membres fondateurs. Ses statuts réaffirment bien ce principe : chaque établissement fondateur dispose du même nombre de voix quel que soit son nombre d'étudiants ou son potentiel scientifique[72]. L'égalité entre les établissements, si elle continue à structurer les échanges entre présidents d'université et directeurs des grandes écoles, est cependant remise en cause par le tournant sélectif pris par le pilotage ministériel. La tutelle, en cherchant à concentrer plus nettement les crédits sur les « meilleurs » établissements et les « meilleurs » projets, remet en cause les accords localement établis. La gestion du Plan Campus donne un bon exemple de ces dynamiques. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche choisit ainsi de ne retenir que partiellement le projet lyonnais : si le campus Charles Mérieux (Quais du Rhône, Gerland et Centre hospitalier Lyon Sud) et celui de La Doua sont retenus, les sites de Bron Parilly, où est sise la majeure partie de Lyon II, et de Rockefeller où se situe une partie des unités de médecine de Lyon I, ne sont pas financés. En s'affranchissant des projets formalisés localement, le ministère met à l'épreuve la robustesse de la collaboration entre les établissements. Si les opérations financées profitent à la plupart des établissements lyonnais et à la majorité des disciplines, ils sont prioritairement fléchés en direction des unités scientifiques. Ainsi, les investissements sur le campus de La Doua (Lyon I et INSA notamment) recueillent plus de 300 millions d'euros[73]. Le ministère remet encore en cause la coopération locale en promouvant parallèlement intensification de la coopération académique et renforcement de l'autonomie des établissements. L'adoption de la loi Libertés et responsabilités des universités (LRU) est ressentie par certaines directions

71. Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *Pôles de recherche* , *op. cit.*, p. 21.

72. Décret 2007-386 du 21 mars 2007 portant création de l'établissement public de coopération scientifique Université de Lyon.

73. Université de Lyon, *Lyon Cité Campus. Sciences, société, santé. La dynamique d'une nouvelle université*, 2009, p. 9.

d'établissement comme antagonique avec le renforcement de la coopération. Des signes des tensions entre ces deux logiques sont apparus au moment du transfert des activités, potentiellement rémunératrices, de valorisation de la recherche. La dévolution au PRES de ces activités a été l'occasion de débats au sein des établissements, comme l'INSA ou Lyon I, qui disposent de leurs propres structures de valorisation.

Faites d'évitements et de conflits dans les années 1960, les relations entre universités et collectivités locales et entre établissements académiques sont, en cinquante ans, transfigurées. Institutionnalisées, elles résistent au renouvellement des équipes dirigeantes et aux conflits qui émaillent, immanquablement, la collaboration entre des institutions aux intérêts parfois divergents. Continus, ces liens se structurent autour de quelques principes (le respect de l'autonomie des établissements, la prééminence présidentielle sur la coopération, l'égalité entre les établissements) dont le respect est une garantie de relations pacifiées. Ces principes ne s'imposent cependant pas aux acteurs : ils sont réaffirmés dans des luttes et dépendent des rapports de force qui lient les exécutifs académiques entre eux et aux élus locaux. Ils ne sont pas non plus intemporels : la plus forte sélectivité ministérielle dans l'attribution et l'autonomisation croissante des établissements montrent bien que les bases de la coopération peuvent être – et sont peut-être en passe d'être – redéfinies.

***

Des années 1960 à la fin de la décennie 2000, les facultés puis, à partir de 1968, les universités lyonnaises développent donc doublement les relations qu'elles entretiennent avec les territoires où elles sont sises. D'abord en direction des collectivités locales : les relations d'évitement qui prévalent dans les années 1960 se transforment en liens continus, formalisés dans des documents qui engagent collectivités locales et universités. En direction des institutions académiques présentes sur le même territoire ensuite : les relations verticales entretenues par les facultés lyonnaises dans les années 1960 deviennent de plus en plus horizontales au cours du temps. Le choix de Lyon comme cas d'analyse participe, sans doute, de l'accentuation du contraste entre les deux périodes. Les caractéristiques du personnel politique lyonnais dans les années 1960 et la vigueur des conflits entre certains établissements contribuent à intensifier les difficultés de la coopération interuniversitaire et l'évitement entre élus locaux et monde universitaire. Symétriquement, dans les années 1990, les engagements parallèles de Ch. Millon et de M. Noir pour l'université font de Rhône-Alpes et de Lyon des territoires précurseurs dans le développement de relations de coopération entre établissements académiques et entre universités et collectivités locales. Si le choix de Lyon contribue donc à accentuer les différences de logiques entre les deux périodes, il reste que la trajectoire décrite esquisse aussi, en tendance, celle des autres agglomérations françaises. Un peu partout, universités et territoires sortent de l'isolement qui les marque dans les années 1960. L'internationalisation de la compétition urbaine et universitaire, les évolutions issues de la décentralisation et les recompositions du pilotage des politiques universitaires constituent des incitations puissantes au rapprochement. Au carrefour de tendances locales et globales, l'ancrage territorial des universités nous semble donc un processus général qui prend, suivant les sites, des formes différenciées.

Ces interactions entre logiques locales, nationales et internationales, fréquemment soulignées dans ce texte, montrent bien que l'ancrage territorial des universités, pour être appréhendé, doit être décrit comme le produit de l'action conjointe d'universitaires, d'élus locaux et – même si nous ne l'avons pas montré dans ce texte – d'acteurs économiques et sociaux, enchâssés dans des contextes historiques qui contribuent à orienter leur action. L'échelon local, pour peu qu'on ne le conçoive pas comme un vase clos hermétique aux évolutions nationales et internationales, constitue un bon niveau d'observation de ces dynamiques. En les appréhendant par le bas, il permet de ne pas postuler la déclinaison automatique des tendances globales, mais, au contraire, de mettre au jour la pluralité des mécanismes par lesquels elles se déploient et de souligner la variété de leurs traductions.

Le Mouvement Social, octobre-décembre 2010 © La Découverte