HAL open science

Gouverner par l'action.

Christelle Manifet

To cite this version:

Christelle Manifet. Gouverner par l'action. : Le cas des politiques universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez.. Education. Université Toulouse 2 Le Mirail, 2004. Français. NNT : . tel-01540019

HAL Id: tel-01540019

https://hal.science/tel-01540019

Submitted on 15 Jun 2017

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.

HAL
archives-ouvertes.fr

Gouverner par l'action.

Christelle Manifet

To cite this version:

Christelle Manifet. Gouverner par l'action. : Le cas des politiques universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez.. Education. Université Toulouse 2 Le Mirail, 2004. Français. tel-01540019

HAL Id: tel-01540019

https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-01540019

Submitted on 15 Jun 2017

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.

UNIVERSITE DE TOULOUSE- LE MIRAIL
DEPARTEMENT DE SOCIOLOGIE – Institut Raymond Ledrut
UFR – SCIENCES ESPACES SOCIETES
CERTOP-CNRS (UMR 5044)

GOUVERNER PAR L'ACTION

LE CAS DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES DE LA ROCHELLE ALBI ET RODEZ

Thèse pour le doctorat de sociologie

Présentée par

Christelle Manifet

Sous la direction de Daniel Filâtre

2 Décembre 2004

Composition du Jury :

Patrice DURAN,	Professeur de sociologie, GAPP, Ecole nationale supérieure de Cachan
Georges FELOUZIS,	Professeur de sociologie, LAPSAC, Université de Victor Segalen, Bordeaux II
Daniel FILÂTRE,	Professeur de sociologie, CERTOP, Université de Toulouse-Le Mirail
Christine MUSSELIN,	Directrice de recherche CNRS, CSO, Sciences Po, Paris
Jean-Yves NEVERS,	Directeur de recherche CNRS, CERTOP, Université de Toulouse-Le Mirail

UNIVERSITE DE TOULOUSE- LE MIRAIL
DEPARTEMENT DE SOCIOLOGIE – Institut Raymond Ledrut
UFR – SCIENCES ESPACES SOCIETES
CERTOP-CNRS (UMR 5044)

GOUVERNER PAR L'ACTION

LE CAS DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES DE LA ROCHELLE ALBI ET RODEZ

Thèse pour le doctorat de sociologie

Présentée par

Christelle Manifet

Sous la direction de Daniel Filâtre

2 Décembre 2004

Composition du Jury :

Patrice DURAN,	Professeur de sociologie, GAPP, Ecole nationale supérieure de Cachan
Georges FELOUZIS,	Professeur de sociologie, LAPSAC, Université de Victor Segalen, Bordeaux II
Daniel FILÂTRE,	Professeur de sociologie, CERTOP, Université de Toulouse-Le Mirail
Christine MUSSELIN,	Directrice de recherche CNRS, CSO, Sciences Po, Paris
Jean-Yves NEVERS,	Directeur de recherche CNRS, CERTOP, Université de Toulouse-Le Mirail

Remerciements

Il convient de remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce travail.

Ma reconnaissance va tout d'abord à Daniel Filâtre avec qui j'ai construit mon questionnement et qui a accompagné la maturation de mon raisonnement. Son expérience, sa rigueur, ses remarques ainsi que ses encouragements dans les moments de doute ont permis l'aboutissement de ce travail.

Mes remerciements vont aussi à Jean-Yves Nevers pour la richesse de sa bibliothèque et les nombreuses discussions bénéfiques à ce travail. Cette thèse a été réalisée dans le cadre du CERTOP. Il convient de rappeler ici tous les bénéfices tirés des interactions quasi quotidiennes avec un grand nombre de ses membres et de l'ambiance collective et positive qui y règne. Je me permets de remercier plus particulièrement Gilbert de Terssac dont le sens collectif est exceptionnel. Les interactions scientifiques et amicales utiles à cette recherche sont aussi plus larges. J'exprime toute ma sympathie à Michel Grossetti, du CIRUS-CERS, pour sa confiance et son appui dans la valorisation de mon travail.

Ce travail n'aurait pu voir le jour sans l'accueil et la disponibilité des acteurs publics locaux qui se sont livrés sans retenue et m'ont permis d'accéder à leurs archives. J'adresse un merci tout particulier à Pierre Legoy, Joseph Serin, Stéphane Capgras et Jean-Pierre Cabrol.

Cette thèse doit énormément à ses lecteurs. Mes remerciements sincères vont à Hélène Cettolo qui a toujours accordé une grande disponibilité et attention à la lecture de mes chapitres ainsi qu'à Alain Lefebvre, du GRESOC, pour ses conseils avisés. J'exprime ma profonde gratitude à Sylvia Becerra pour sa générosité et sa rigueur. Enfin, la clarification de ce travail doit énormément à Philippe Vidal. Ses qualités d'écriture et ses expériences de recherche ont indéniablement « qualifié » ce travail.

Enfin, le soutien affectif de la famille, des amis et du conjoint a été essentiel. Mener à bien une thèse est une épreuve difficile. Que ceux qui, à 420 kilomètres de Toulouse, m'ont toujours donné beaucoup sans exiger rien en retour reçoivent ici toute ma tendresse et fidélité. L'amour, la sérénité et la stabilité apportés par ma tante et mon oncle, l'amour démesuré de ma mère, l'humour, le côté bohème et la tendresse de mon frère, la patience et le respect de mon père, tous ces ingrédients m'ont permis d'avancer.

Pour finir, ma tendresse va à Philippe qui a, je ne saurais dire comment, franchi l'épreuve. J'adresse une pensée affectueuse à sa famille, Marie-Andrée, Serge, Laurence et Jérôme.

« *Il est nécessaire de mener des grands combats* »

M. C.

21 mai 1991.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE ____ *13*

CHAPITRE 1 :

SOMMAIRE *6*

PENSER LE GOUVERNEMENT DES VILLES AUJOURD'HUI *13*

1. Le postulat institutionnel **14**
1.1. Les années 60/70 : l'approche centre-péripherie 15
1.2. Les années 80 : les approches locales 20

2. Les annees 90 : la crise du postulat institutionnel **26**
2.1. Les institutions locales : entre renforcement et limitation de leur pouvoir 28
2.2. L'action publique locale : des systèmes d'action élargis et flexibles 30
2.3. L'action publique locale : des problèmes complexes à résoudre 33

3. l'émergence du postulat de l'action publique **36**
3.1. Les modèles de « Gouvernance » urbaine 37
3.2. Les critiques de la « gouvernance » 42

4. Une sociologie politique de l'action publique **45**
4.1. Synthèse théorique et hypothèses de recherche 46
4.2. Implications analytiques 50

MÉTHODOLOGIE ET PRÉSENTATION DES TERRAINS *59*

1. Méthode d'investigation **59**
1.1. Les villes moyennes et l'université : entre volonte de grandir et rêves de grandeur 60
1.2. Le choix de la monographie : une démarche inductive 67
1.3. Le choix des terrains : La Rochelle, Albi et Rodez 70

2. Le travail monographique **73**
2.1. La grille d'analyse comparée des politiques locales universitaires 74
2.2. Matériaux 79

3. Présentation des terrains **88**
3.1. Les principales caractéristiques des trois villes et de leurs départements 88
3.2. Structures urbaines et universitaires régionales 92
3.3. Cadres institutionnels 98

LA ROCHELLE, UNE POLITIQUE UNIVERSITAIRE EN SITUATION D'UNIVERSITÉ NOUVELLE *104*

1. Avant le Plan U2000 : une ambition universitaire déjà forte **106**
1.1. le contexte local 106
1.2. l'enseignement superieur : d'un développement tout azimut à un développement encadré par le politique 108

2. La programmation U2000 (1990-91) : la décision « collective » de créer une université nouvelle a la rochelle **114**
2.1. Première etape du débat regional : une logique de délocalisation 114
2.2 Le projet de schéma du nouveau recteur et l'Hypothèse d'une université nouvelle 119
2.3. la controverse autour d'une Université nouvelle à La Rochelle 122
2.4. La décision et la convention financière 126

3. la CDV face a la mise en place de l'université (1991-93) : une contribution empirique et politique **131**
3.1. Du SIVOM à la CDV 132
3.2. L'accueil des formations : Une contribution empirique 132
3.3. Calendrier de création officielle et projet pedagogique : une contribution politique 143

4. D'une volonté de prendre ses distances à la nécessité d'un soutien vigilant (1993-1996) 150
4.1. Une volonté de prise de distance ... 151
4.2. Projet pédagogique et réalité des moyens ... 153
4.3. Ambition locale et projet étatique ... 155
4.4. La nécessité d'un accompagnement vigilant ... 159

5. La crise politico-universitaire (1996-97) ... 168
5.1. une situation universitaire toujours difficile ... 168
5.2. Un partenariat CDV/Université qui se délite ... 173

6. La rationalisation des relations : un partenariat stabilisé ? (1998-2000) ... 182
6.1. Le partenariat financier : la CDV, chef de file du dossier universitaire rochelais ? ... 183
6.2. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle, un partenaire financier de l'Université ? ... 188

ALBI ET RODEZ, DEUX POLITIQUES UNIVERSITAIRES EN SITUATION DE SITE DÉLOCALISÉ ... 196

1. avant le Plan Université 2000 ... 198
1.1. Albi : la création d'une antenne universitaire ... 199
1.2. Rodez : une histoire universitaire plus ancienne ... 205

2. Face à la programmation U2000 ... 207
2.1. Les responsables régionaux : UNE posture de régulation ... 207
2.2. U2000 pour Albi : une ressource sous contraintes ... 211
2.3. U2000 pour Rodez : une implication complexe ... 214

3. Face à la mise en œuvre du Plan U2000 ... 217
3.1. Albi : une nouvelle responsabilité universitaire ... 218
3.2. Rodez : un objectif de rattrapage ... 229

4. Face au schéma régional de l'enseignement supérieur : 1995-1998 ... 241
4.1. LA genèse d'une politique universitaire régionale ... 241
4.2. Albi : la création d'une université comme outil de négociation avec les universités ... 246
4.3. Rodez : la création d'une université comme justification d'une politique volontariste ... 257

5. Face à la programmation U3M ... 266
5.1. Albi face a U3M : une contribution multi-dimensionnelle ... 267
5.2. Rodez face à U3M : une contribution intellectuelle ... 269
5.3. Épilogue : évaluation du plan U3M à Albi et Rodez ... 274

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ... 288

DES PROCESSUS DE LÉGITIMATION POLITIQUE ... 288

1. la mise sur agenda, un choix politique ... 289
1.1. Les raisons externes au territoire ... 290
1.2. Les raisons internes au territoire ... 292
1.3. Les idéologies territoriales ... 295

2. La construction d'un référentiel territorial ou l'adaptation à la société locale ... 296
2.1. Les valeurs des référentiels territoriaux ... 298
2.2. Partenariats institutionnels et enjeux de composition de référentiels ... 302
2.3. Des référentiels différenciés entre Albi, Rodez et La Rochelle ... 307

3. La construction d'une compétence universitaire ou l'affirmation d'une aptitude fonctionnelle ... 310
3.1. Des institutions à l'acteur public local universitaire ... 312
3.2. Spécialisation organisationnelle et « division du travail en matière universitaire » ... 313
3.3. Un engagement financier volontaire ... 330

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ... 343

DES CO-PRODUCTIONS ... 343

1. La relation multiniveaux ... 344
1.1. L'interdépendance multiniveaux ... 345
1.2. Les cadres à la relation multiniveaux ... 357
1.3. Limites et potentialités des pratiques locales ... 376

2. la relation local/sectoriel 385
2.1. Histoire d'une rencontre et de son évolution 387
2.2. La regulation politique des activités universitaires : un défi..... 408

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ...418

DES POLITIQUES « TERRITORIALISÉES » 418

1. Statut juridique du site et impact financier 421
1.1. En site délocalisé : des budgets spécifiques de type « gestionnaire » 422
1.2. En site délocalisé : des budgets de gestion toujours en croissance 425
1.3. Des charges « obligées » contre des charges « choisies » 426

2. Forces et faiblesses des territoires et conséquences sur les jeux des acteurs 429
2.1. Les processus sociaux du développement universitaire 430
2.2. Processus sociaux et facteurs de l'attractivité universitaire d'un territoire..... 432
2.3. Définition d'un potentiel universitaire pour chacun des trois cas étudiés..... 438
2.4. Potentiel universitaire des territoires et effets sur les jeux des acteurs 440

SYNTHÈSE ET MODÉLISATION.....448

1. Gouverner par l'action : un problème complexe 448
1.1. Complexité et légitimité 450
1.2. Complexité et moyens d'action 453
1.3. Complexité et problèmes « territorialisés » 462

2. Gouverner sous contraintes : un modèle pragmatique territorialisé 470
2.1. L'option de l'innovation décalée 473
2.2. L'Option du développement consensuel..... 481
2.3. L'option de la régulation dynamique..... 486

3. perspective d'analyse de l'action publique Locale 500
3.1. Le gouvernement pragmatique : un problème d'articulation entre « efficacité opératoire » et « efficacité instrumentale »..... 502
3.2. La question des contextes de l'activité gouvernementale 505
3. 3. Un gouvernement «stratège » sous contraintes 508

Introduction générale

Le développement universitaire des villes moyennes dans la décennie 90 répond à une double logique institutionnelle.

La première, héritée des années quatre-vingt, porte sur des accords locaux entre des collectivités territoriales et des universités. En 1990, une trentaine d'antennes universitaires sont qualifiées de « sauvages » par le CNE (Comité national de l'évaluation des universités) et renvoient à des initiatives non reconnues par le ministère. Chacun des acteurs semble pourtant y trouver son compte. Les responsables des universités voient dans les antennes une solution conjoncturelle permettant de faire face à

l'augmentation massive des effectifs étudiants. Les collectivités locales les considèrent comme une opportunité pour qualifier leur ville, leur département ou leur région. L'engouement des élus des villes moyennes se traduit par l'intérêt profond que la toute nouvelle FMVM (Fédération des maires des villes moyennes), créée en 1988, porte sur le dossier des formations supérieures. Dès lors, l'enseignement supérieur dans les villes moyennes est « *indissociable du développement local* »[1] comme en témoigne nombre de manifestations[2] organisées par la FMVM durant toute la décennie 90.

La deuxième logique introduit auprès des acteurs locaux et des universités, la présence de l'État (Plan Université 2000) validant par-là même un mouvement qui tend à se généraliser. Désormais, ce sont toutes les *villes moyennes*[3] ou presque qui sont concernées. Souvent de taille réduite, concernant la plupart du temps des formations de premier cycle généraliste (DEUG) ou technologique (IUT), ces antennes résultent de *démembrements*[4] d'universités. Deux configurations universitaires se présentent finalement. La première, la plus fréquente, correspond à des délocalisations des universités-mères des capitales régionales. La seconde consacre des universités de plein exercice[5].

Pour nous, cette histoire est révélatrice des changements qui touchent les modes de gouvernement des villes moyennes. L'activisme politique local autour de ce dossier trouble l'image traditionnelle de l'élu-notable. Mais, cette histoire met également en jeu des recompositions sur l'échiquier institutionnel (l'État et les collectivités territoriales) et

---

[1] J. Auroux, 1988. "Enseignement supérieur et développement local en ville moyenne", Actes de la troisième rencontre de l'INUDEL, allocution d'ouverture, Roanne, le 27 mai, p. 3.

[2] FMVM, 1993. Villes moyennes et enseignement supérieur : les conditions de la réussite, actes de colloque, Cholet, octobre ; FMVM, 1995. Atlas régional de l'enseignement supérieur en ville moyenne, les effectifs étudiants en 1993-94, janvier ; FMVM, 1996. L'impact de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le développement local en ville moyenne, 1 et 2, Marc Navez ; FMVM, 1997. Les étudiants des villes moyennes : combien sont-ils ? Qui sont-ils ?, octobre ; FMVM, 2000. Les villes moyennes fer de lance de l'enseignement supérieur : 300 pratiques innovantes recensées, J.-P. Domergue, octobre ; FMVM, 2000. Les villes moyennes fer de lance de l'enseignement supérieur, compte-rendu synthétique de colloque, octobre.

[3] La définition retenue par les organismes statistiques est communément basée sur un critère de taille : toutes les villes comprises entre 20 000 et 200 000 habitants sont concernées. La définition privilégiée ici est celle donnée par la FMVM : « des villes entre 20 000 et 100 000 habitants qui exercent une fonction de centralité au cœur de leur pays ». Plus restrictive sur le plan de la taille, cette définition introduit divers autres critères (politiques, économiques) et permet de réunir des villes relativement cohérentes entre elles. Cette cohérence interne se retrouve dans le processus de territorialisation universitaire qui a prioritairement concerné ces villes.

[4] D. Filâtre, 1994. "Aménagement du territoire et développement universitaire" *in* F. Dubet, D. Filâtre, F.-X. Merrien et *ali*., Universités et villes, L'Harmattan.

[5] Quatre universités nouvelles dans la région parisienne (Marne-la-Vallée, Evry, Cergy-Pontoise, Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines), deux dans le Nord-Pas-de-Calais (Artois, Littoral), une en Bretagne (Bretagne-Sud) et une en Poitou-Charentes (La Rochelle).

fait naître des relations inédites entre collectivités locales et milieux universitaires. C'est à partir de cette situation révélatrice de changement que la question initiale à notre thèse se dessine :

- Qu'est ce que gouverner les villes moyennes aujourd'hui ?

Notre hypothèse centrale est de considérer que cet engouement politique local pour l'acquisition de dispositifs universitaires illustre un phénomène de recomposition des modes de gouverner de ces villes tout autant qu'il révèle l'obsolescence des outils d'analyse traditionnels du gouvernement local. La montée en force des politiques publiques locales nous incite à envisager sérieusement l'hypothèse de la sociologie de la gouvernance. L'enjeu de cette thèse est finalement de démêler le lien ténu et interstitiel qui existe entre gouverner une ville et conduire des politiques publiques. Il s'agit plus largement d'appréhender les politiques universitaires locales en tant que processus de gouvernement local.

Le premier chapitre est consacré à la problématisation de notre questionnement. Une mise en perspective des principaux modèles de gouvernement des villes moyennes nous permet de situer notre posture. Nous optons pour une sociologie politique de l'action publique urbaine. Cette démarche repose sur une grille d'analyse tridimensionnelle. Il s'agit de croiser les apports de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie de l'action organisée et de l'approche cognitive des politiques publiques.

La première partie de la thèse vise à analyser trois politiques universitaires sur une période de dix ans (1990-2000) à Albi, Rodez et La Rochelle. Le choix de la monographie comparée explicité dans le chapitre méthodologique (Chapitre 2) permet d'appréhender les collectivités locales en action. La comparaison de quelques cas permet d'aller au-delà de la monographie isolée pour dégager des régularités, des noeuds problématiques récurrents et des espaces de négociation stables. Elle permet finalement d'accéder à une connaissance plus générale du phénomène de gouvernement des villes. Le chapitre 3 décrit le processus qui a permis à La Rochelle d'obtenir une université nouvelle. Cette monographie permet notamment de mettre en scène un acteur public local « négociateur » face à ses partenaires. Le chapitre 4 associant les cas d'Albi et Rodez permet de suivre la conduite simultanée et souvent interdépendante de deux politiques universitaires en situation de sites délocalisés dans un contexte régional

commun. Ces deux monographies mettent particulièrement en évidence le poids des contraintes pesant sur les acteurs locaux.

La deuxième partie de la thèse constituée de quatre chapitres interroge nos trois cas de façon transversale. Il s'agit de comprendre les logiques d'action qui guident les acteurs publics locaux. Trois hypothèses sont proposées. Une première (Chapitre 5) étudie le lien entre l'engagement dans des politiques universitaires et la légitimité politique locale. De cette manière, sont interrogés les mécanismes de légitimation politique. Une deuxième hypothèse (Chapitre 6) considère les politiques universitaires en tant que co-productions. Nous nous interrogeons sur les stratégies politiques locales diversifiées de composition avec les partenaires obligés de l'action publique universitaire. Une troisième hypothèse (Chapitre 7) insiste sur le caractère territorialisé des politiques universitaires locales. Il s'agit d'interroger le poids de ces contextes territorialisés sur les modes d'action locaux, sur les positions de leurs partenaires et finalement sur les marges de manœuvre politiques locales.

Le huitième chapitre propose une synthèse des résultats débattus dans les trois chapitres transversaux ainsi qu'un effort de modélisation des modes de gouvernement locaux *par l'action*. Nous défendons un modèle de gouvernement pragmatique territorialisé dévoilant le caractère fortement « situé » des modes d'action locaux.

Schéma 1 : Plan de la thèse

<table>
<tr><td colspan="3"></td><td>**CHAPITRE 1**
PENSER LE GOUVERNEMENT DES VILLES AUJOURD'HUI</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="7">**PARTIE 1**
GOUVERNER PAR L'ACTION : LE CAS DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES DE LA ROCHELLE, ALBI ET RODEZ</td></tr>
<tr><td colspan="2">**CHAPITRE 2**

METHODOLOGIE ET PRESENTATION DES TERRAINS</td><td colspan="2">**CHAPITRE 3**
LA ROCHELLE : UNE POLITIQUE EN SITUATION D'UNIVERSITE NOUVELLE</td><td colspan="2">**CHAPITRE 4**
ALBI ET RODEZ : DEUX POLITIQUES EN SITUATION DE SITE DELOCALISE</td></tr>
<tr><td colspan="7">**PARTIE 2**
GOUVERNER PAR L'ACTION : TENTATIVE DE MODELISATION</td></tr>
<tr><td colspan="2">**CHAPITRE 5**
LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, DES PROCESSUS DE LEGITIMATION POLITIQUE</td><td colspan="2">**CHAPITRE 6**

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, DES CO-PRODUCTIONS</td><td colspan="2">**CHAPITRE 7**

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, DES PROCESSUS TERRITORIALISES</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>**CHAPITRE 8**

SYNTHESE ET MODELISATION</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

Chapitre 1
Penser le gouvernement des villes aujourd'hui

Bien que mise en débat depuis plus de trente ans, la question du gouvernement des villes n'est pas stabilisée. Sous l'effet de recompositions successives qui touchent l'action publique locale, les observateurs ont été amenés à reconsidérer leurs modes de raisonnement. Aujourd'hui, ce débat se cristallise notamment autour de la substitution éventuelle de la notion de *gouvernement* par celle de *gouvernance* urbaine ou territoriale[6]. Pour autant, les réflexions autour de la qualification des processus de gestion des villes sont plus anciennes et plusieurs concepts se sont succédés depuis les années soixante. De *pouvoir périphérique* (pouvoir local), qui renvoyait à l'interaction entre les organisations déconcentrées de l'appareil de l'État et les élites locales[7], la terminologie a glissé vers le concept de *gouvernement urbain*[8], évoquant des systèmes d'action plus complexes, puis finalement vers celui de « *gouvernance* », censé rendre compte de régulations mettant en jeu, sans forcément les hiérarchiser, acteurs publics, privés, associatifs et société civile.

Ces changements à la fois empiriques et théoriques nous amènent à situer notre propos -qui porte sur les villes moyennes- dans le cadre d'une *sociologie politique de l'action publique* en référence à certains travaux de la fin des années quatre-vingt-dix[9]. Il s'agit de soutenir l'idée selon laquelle élaborer « *une théorie satisfaisante du politique*

---

[6] P. Le Galès, 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science politique, 45 (1), pp. 57-95.
[7] P. Grémion, 1976. Le pouvoir périphérique, Le Seuil, p. 12.
[8] A. Mabileau et C. Sorbets, 1989. Gouverner les villes moyennes, Pedone, p. 7.
[9] P. Duran, 1999. Penser l'action publique, LGDJ ; J Leca, 1996. "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", i*n* F. D'Arcy et L. Rouban, De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Presses de Sciences Po, pp. 329-365 ; J. Commaille et B. Jobert, (dirs.), 1998. Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ ; .J.-G. Padioleau, 1999. "L'action publique post-moderne: le gouvernement politique des risques", Politiques et management public, 17(4), pp. 85-127.

dans nos sociétés modernes »[10] nécessite d'étudier les pouvoirs légitimes en action (État, collectivités territoriales).

La mise en perspective théorique qui va suivre ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise davantage à repérer les matériaux essentiels à partir desquels se construit notre problématique :

- les modèles d'analyse traditionnels (1) ;
- les débats inhérents à la complexification des politiques urbaines dans les années quatre-vingt-dix (2) ;
- les modèles de la gouvernance et les critiques qu'ils suscitent (3).

Sur la base de ces matériaux, nous pourrons enfin exposer notre propre cadre d'analyse (4).

1. LE POSTULAT INSTITUTIONNEL

Le postulat *institutionnel* s'apparente à ce que Jean-Claude Thoenig qualifie d'*étatocentrisme :* « *les autorités politiques et administratives légitimes occupent une position hégémonique quand ce n'est pas un monopole, dans le traitement des problèmes publics au sein d'une société* »[11]. Ce postulat a dominé les recherches jusqu'aux années quatre-vingt. Dans cette perspective, l'intérêt est prioritairement donné aux institutions, aux organisations, à leurs membres ainsi qu'aux mécanismes d'affirmation et de structuration de leur pouvoir. En revanche, les stratégies d'intervention publique locale, leur mise en oeuvre et le rapport des institutions avec leur environnement social et économique sont secondaires. Deux modèles principaux s'inscrivent dans ce postulat institutionnel : l'approche *centre-périphérie* développée à partir des travaux du CSO (Centre de sociologie des organisations) (1.1.) et l'approche *locale* développée à partir de divers travaux sur les changements des années soixante-dix dans les villes moyennes (1.2.).

---

[10] P. Duran, 1998. "Gouvernance", Politiques et management public, avant-propos au numéro spécial : la gouvernance urbaine, 16 (1), mars.

[11] J.-C. Thoenig, 1998. "L'usage analytique du concept de régulation", *in* J. Commaille et B. Jobert, Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, p. 44.

1.1. LES ANNEES 60/70 : L'APPROCHE CENTRE-PERIPHERIE

Durant les années cinquante-soixante, la société française est en forte croissance industrielle, démographique et sociale. Parallèlement, l'État s'engage dans un ensemble de réformes de modernisation. C'est l'État-providence qui s'affirme en appui de la croissance économique française. Ces changements qui touchent aux modes d'organisation et d'action de l'État contribuent au renouvellement des analyses.

Jusqu'alors, l'État est envisagé à partir de son existence *juridico-légale*. Il s'agit de s'intéresser aux organisations institutionnelles formelles, aux règles et aux procédures juridiques permettant aux gouvernants de répondre aux problèmes posés par la société. A partir de 1962-63, le CSO se lance dans un programme de recherche de « *longue haleine* »[12] sur les administrations de l'État et les tentatives de réformes mises en œuvre au cours de cette période. Michel Crozier et ses collaborateurs se démarquent de la posture juridico-légale pour développer une sociologie empirique de l'État. Celle-ci sera plus tard critiquée car elle conduit à sous-estimer « *l'institutionnel et le normatif* »[13]. Il n'en reste pas moins vrai que cette démarche empirique va reconnaître au *local* ce que l'approche juridique lui nie : une dimension politique[14]. Cette approche empirique et organisationnelle de l'État domine les recherches durant au moins quinze ans, des années 60 au début des années 80[15].

Dans un premier temps, nous montrerons l'intérêt de la sociologie des organisations pour comprendre le fonctionnement territorial de l'État (1.1.1.). Dans un second temps, les travaux de Pierre Grémion sur les modes de gouvernement de l'État centralisateur seront présentés (1.1.2.). Enfin, nous évoquerons son hypothèse du passage à une centralisation renouvelée (1.1.3.).

---

[12] J.-C. Thoenig, 1993. "La sociologie des organisations face au local", *in* A. Mabileau, A la recherche du local, L'Harmattan, pp. 152-165.
[13] *Ibid*., p. 156.
[14] A. Mabileau, 1985. "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", *in* M. Grawitz et J. Leca, Traité de science politique, 2, PUF, p:555.
[15] Preuve en est la littérature produite entre 1963 et 1977: M. Crozier, 1963. Le phénomène bureaucratique, Le Seuil; J.-P. Worms, 1966. "Le préfet et ses notables", Sociologie du Travail, (3) ; M. Crozier et J.-C. Thoenig, 1975. "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", Revue française de sociologie, XVI (1); P. Grémion, 1976. Le pouvoir périphérique, Le Seuil ; M. Crozier et E. Friedberg, 1977. L'acteur et le système, Le Seuil.

1.1.1. L'ÉTAT AU CONCRET[16] : UN SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF

Pour les sociologues des organisations, l'étude de l'État est d'abord un *prétexte* pour analyser des organisations humaines[17]. Cette ambition conduit les chercheurs à décrypter, à côté de l'organisation territoriale formelle de l'État de type hiérarchique, bureaucratique et centralisé, « *un système d'action concret* »[18], à l'échelle départementale. Ce système fonctionne sur la base de négociations informelles entre la filière élective d'un côté (élus locaux) et la filière bureaucratique de l'autre (représentants déconcentrés de l'État).

Deux caractéristiques principales structurent le système politico-administratif français et sont nécessaires au maintien des structures formelles et institutionnelles : la régulation croisée et le pouvoir notabiliaire. La *régulation croisée*[19] constitue une structure relationnelle informelle et de nature collusive entre la sphère administrative de tutelle[20] que représentent les administrations déconcentrées de l'État et la sphère politique territoriale que représentent les élus locaux. Cette régulation en « zigzag » ou « croisée » renvoie au fait que les acteurs politiques et administratifs sont reliés par des réseaux d'influence toujours dirigés vers un niveau hiérarchique supérieur. Les maires ne font pas appel à leurs propres services administratifs. Ces derniers sont le plus souvent de simples exécutants de la règle étatique. Les élus s'adressent davantage aux représentants administratifs plus proches de la décision, tels que les inspecteurs des impôts ou les ingénieurs subdivisionnaires des ponts et chaussées. Parfois, ils atteignent directement le représentant unique de l'État dans le département, le préfet. Dans le système informel local comme dans l'organisation formelle, la préfecture est « *l'institution-pivot* »[21].

---

[16] Cette expression symbolise tout un mouvement de recherches pragmatiques sur l'État qui part de M. Crozier et de ses collaborateurs du CSO, qui se poursuit, dans des perspectives théoriques différentes, avec J.-G. Padioleau, 1982. L'État au concret, PUF et B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes, PUF.

[17] J.-C. Thoenig, 1996. "La quête du deuxième souffle", Revue française de science politique, Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques, 46 (1), février, p.103.

[18] M. Crozier et E. Friedberg, 1977. L'acteur et le système, Le Seuil, pp. 253-272.

[19] M. Crozier et J.-C. Thoenig, 1975. "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", cité par M. Crozier et E. Friedberg, 1977. *Op. cit.*, p. 261.

[20] La tutelle est « *la mise en œuvre par une structure administrative d'un contrôle a priori de conformité des décisions des agents collectifs (communes, chambres consulaires, etc.)* » *in* P. Grémion, 1976. Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français, Le Seuil, p.180.

[21] J. Rondin, 1985. Le sacre des notables: la France en décentralisation, Fayard, p. 7.

Les structures territoriales de l'appareil étatique ont en permanence un « *rôle d'arbitrage* »[22]. Elles s'appuient tantôt sur les exigences centrales, tantôt sur les exigences locales pour se définir comme centre de négociation relativement autonome vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques et de leurs administrés. L'autonomie politique locale se construit pour sa part sur la base d'un *pouvoir notabiliaire*[23] qui s'exprime par une capacité d'influence des élus locaux sur les représentants de l'État[24]. Cette influence réciproque politico-administrative se produit plus particulièrement au travers du couple du *préfet et de ses notables* mis en évidence par J.-P. Worms[25]. Le préfet est complice des maires. Il accorde des privilèges administratifs aux notables qui lui assurent en retour une légitimité[26] dans le département.

Tout en s'inscrivant dans la continuité de l'approche organisationnelle de l'État, Pierre Grémion lui apporte un complément indispensable : il « politise » le système politico-administratif.

1.1.2. LE MODELE DE L'ADMINISTRATION REPUBLICAINE[27]

Pierre Grémion s'intéresse aux fonctionnalités politiques du système politico-administratif. C'est la raison pour laquelle le concept d'*administration républicaine*[28] est préféré à celui de système politico-administratif. L'administration républicaine qualifie un modèle d'action administrative fondé sur l'articulation des principes de la centralisation bureaucratique avec les principes républicains de la démocratie locale. Selon l'auteur, l'idée jacobine d'une parfaite adéquation entre l'État central et la Nation est purement théorique. Pour définir l'intérêt général, l'État a besoin de se constituer tout un ensemble de relais dont font partie ses réseaux politico-administratifs territoriaux. Le modèle d'administration républicaine correspond ainsi à un *jacobinisme apprivoisé* : « *un compromis entre la théorie de la volonté générale et les nécessités d'une action*

---

[22] S. Biarez, 1989. Le pouvoir local, Économica, p. 67.
[23] La conception *organisationnelle* de notable se distingue de la conception élitiste. Alors que l'élite sociale locale retire généralement ses ressources de pouvoir en dehors du politique et en fonction de ses positions familiales ou professionnelles, le notable *organisationnel* retire son pouvoir de sa *position* individuelle privilégiée dans un cadre institutionnel. Voir J. Becquart-Leclerc, 1988. La démocratie locale à l'américaine, PUF, p. 78.
[24] J. Rondin, 1985. *Op cit*., p. 85.
[25] J.-P. Worms, 1966. "Le préfet et ses notables", Sociologie du Travail, (3) art. cité par S. Biarez, 1989. Le pouvoir local, Économica, p. 67.
[26] Une légitimité « territoriale » liée à la représentation d'intérêts sociaux locaux qui s'ajoute à la légitimité « légale » du préfet liée à la représentation des intérêts de la Nation.
[27] J.-P. Worms, 1966. *Op. cit.* et P. Grémion, 1976. *Op. cit*.
[28] P. Grémion, 1976. *Op. cit*., p. 340.

décentralisée (…), une symbiose entre la tradition administrative autoritaire et la tradition libérale représentative »[29].

Dans ce modèle, l'appareil étatique tient le rôle principal mais les élus locaux participent au processus de gouvernement sous la forme d'un *pouvoir périphérique*. L'État s'appuie sur ses relais notabiliaires pour assurer sa légitimité territoriale, l'élu local tire de son accès au pouvoir central une partie de sa légitimité auprès de ses administrés. Plus précisément, le pouvoir local s'exprime de trois façons :

- il est de nature stratégique car il vise à s'arranger de la règle au profit d'intérêts politiciens et corporatistes ;
- il est aussi fonctionnel car la relation aux représentants de l'État est motivée par les pressions socio-économiques auxquelles sont confrontés les élus locaux ;
- enfin, il est politique car cette relation obéit à des enjeux de légitimité politique nationale et locale.

En revanche, le modèle centre/périphérie n'autorise que peu d'autonomie politique aux élus locaux. Les notables « *se battent, négocient, lâchent ou résistent* »[30] et assurent ainsi le maintien d'une certaine diversité régionale dans le cadre de la nation. Pour autant, ils *s'intègrent peu à peu à l'État*[31]. C'est cette interdépendance forte avec les représentants de l'État qui aboutit à ce que P. Grémion appelle les « *isolats bureaucratico-corporatistes* »[32]. Le pouvoir périphérique est donc un pouvoir d'influence et un pouvoir d'adaptation stratégique, voire une « *autonomie clôture* »[33] mais ce n'est pas un « *contre-pouvoir* »[34] au centre, ni un pouvoir d'innovation et encore moins un « pouvoir-action ». Ce dernier est l'apanage des techno-bureaucraties étatiques (Préfecture, DDE, DDA). Cette mécanique complexe d'équilibre centre/périphérie est déjà en voie de changement quand Pierre Grémion publie son livre en 1976.

---

[29] P. Grémion, 1976. *Op. cit.*, p. 340.
[30] *Ibid.*, p. 343.
[31] *Ibid.*
[32] *Ibid.* p. 327.
[33] D. Filâtre, 1993. " La localisation des politiques publiques et les nouvelles formes de coopération entre les acteurs publics locaux. L'exemple des créations d'antennes universitaires", in S. Biarez et J.-Y. Nevers, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes de colloque, CERAT, p. 75.
[34] A. Mabileau, 1985. *Op. cit.*, p. 575.

1.1.3. CHANGEMENT DE CONTEXTE ET HYPOTHESE : UNE CENTRALISATION RENOUVELEE

Les sociologues des organisations sont très à l'écoute des changements qui ont cours dans la décennie soixante-dix. P. Grémion consacre toute la dernière partie de son ouvrage à faire la preuve de la « *fin du modèle d'administration républicaine* »[35]. Il considère que dans les grandes villes, les pratiques politiques locales sont en rupture avec son modèle. Un nouveau style d'élu local s'y révèle, le « *maire-novateur* »[36], qui présente un certain nombre de caractéristiques :

- la production de services publics destinés à la société locale ;
- le renforcement de l'exécutif municipal au détriment du conseil municipal ;
- le renforcement des relations du maire avec la bureaucratie étatique centrale ;
- le déplacement de la rhétorique de l'apolitisme vers l'efficacité économique ;
- l'émergence de nouveaux partenaires économiques auprès des municipalités (comité d'expansion, CODER) ;
- le développement d'une nouvelle concurrence maire/préfet.

Pierre Grémion ne considère pas pour autant ces changements comme les signes d'une *dé*centralisation politique. D'une part, la figure du maire-novateur émerge seulement dans les grandes villes et est étroitement associée à la politique étatique des métropoles d'équilibre. D'autre part, cette nouvelle figure d'élu n'est pas l'indice d'un phénomène de distanciation du local vis-à-vis du centre. Il témoigne au contraire d'une nouvelle forme de centralisation étatique qualifiée de *rationalisation corporatiste*[37]. P. Grémion décrit avec force et précision le passage d'un État de type wébérien, c'est-à-dire « *régulateur des rapports civils* » à un modèle d'État-providence, c'est-à-dire « *agent de développement économique* »[38]. Dans ces conditions, le système politico-administratif traditionnel est fortement ébranlé : gouverner ne consiste plus seulement à administrer mais aussi à produire de la croissance économique. L'État s'appuie sur de nouvelles administrations dites de « *mission* » (DATAR, OREAM, Commissariat au Plan), sur des « *experts* » plutôt que sur des responsables administratifs et sur des « *décideurs* »[39] plutôt que sur des notables.

---

[35] P. Grémion, 1976. *Op. cit.*, p. 348.
[36] *Ibid.*, p. 431.
[37] P. Grémion, 1976. *Op. cit.*, p. 454.
[38] *Ibid.*, p. 352.
[39] *Ibid.*, p. 382.

Si ces réflexions sur la recomposition des modes de gouverner de l'État sont heuristiquement fondamentales pour notre recherche, elles négligent l'hypothèse d'un changement par le « bas ». Pour comprendre les changements des années soixante-dix dans les villes moyennes, il convient de se dégager d'une lecture descendante pour privilégier l'analyse de la sphère politique locale à l'échelle urbaine.

1.2. LES ANNEES 80 : LES APPROCHES LOCALES

Les années 60 et 70 marquent une période d'urbanisation, d'industrialisation et de tertiarisation globale des villes moyennes. Dans le même temps, les premiers effets de la crise économique se font sentir sur le territoire national. Dès lors, les villes moyennes deviennent le centre des préoccupations de l'État aménageur et modernisateur à partir de 1973[40]. Bien que fondée sur les valeurs d'un État centralisateur, technocratique et modernisateur, cette politique est innovante dans ses procédures contractuelles et favorise le renforcement politique et technique des institutions municipales. Avec les élections de 1977, on assiste à une recomposition des forces politiques dans les villes moyennes. De nouvelles équipes municipales accèdent au pouvoir, elles proviennent essentiellement de l'Union de la Gauche (Parti Socialiste, Radicaux, Communistes). Près de 40%[41] des maires de ces villes sont remplacés par une nouvelle génération d'élus de gauche porteuse de nouvelles valeurs de gestion municipale. Selon Jean-Yves Nevers, ces élections « *consacrent la grande régression du modèle notabiliaire* »[42]. En effet, en même temps que les villes moyennes connaissent des changements importants, de nouvelles analyses se dégagent et rompent avec l'ancien modèle. Elles accordent une plus grande importance aux processus politiques locaux, aux formes de leadership et aux appareils politico-administratifs des municipalités. Dans cette perspective, les notions de *gouvernement urbain*, de *gouvernement des villes moyennes* ou de *gouvernement municipal* émergent et se rapprochent du modèle anglo-saxon de *self-government local*.

Ces travaux sont multiples dans leurs inspirations théoriques et leurs angles d'attaque. Certains, issus de la science politique, privilégient l'analyse des réseaux de

---

[40] 82 contrats d'aménagement sont signés entre 1973 et 1978 entre l'État et les villes moyennes. Cette politique vise à renforcer le rôle des villes moyennes en tant que centres de services tertiaires au sein d'un territoire majoritairement rural. Voir DATAR, 1975. Guide des villes moyennes. Sur le contenu de cette politique voir aussi S. Biarez, 1989. *Op. cit*., pp. 195-196.

[41] J. -Y. Nevers, 1991. "Changements politiques et nouveaux modèles de gestion municipale dans les villes françaises", Les Cahiers du CERVL. Consulté *in* J.-Y. Nevers, 1995. Pouvoir local et gouvernement municipal : tendances et modèles, H.D.R., Toulouse-Le Mirail, 4, p.11.

[42] *Ibid*.

pouvoir urbains et des mécanismes d'affirmation de l'autorité municipale (1.2.1.). D'autres, d'inspiration wébérienne, étudient l'équilibre politico-administratif des institutions locales (1.2.2.). D'autres encore, d'inspiration anglo-saxonne, s'intéressent au rôle « fonctionnel » des institutions locales (1.2.3.). Toutefois, ils mettent tous en évidence un processus général de renforcement des institutions locales et de rationalisation de leurs processus décisionnels internes. Après ce tour d'horizon, nous interrogerons l'hypothèse de changement qui ressort de ces travaux *pré*-décentralisation (1.2.4.).

1.2.1. UN MODELE DE GOUVERNEMENT URBAIN

Considérant que les villes moyennes étaient les « laissées-pour-compte » de l'analyse sur les changements des sociétés locales, l'ouvrage collectif réalisé par les chercheurs du CERVL (Centre d'étude et de recherche sur la vie locale) titré « *gouverner les villes moyennes* »[43] focalise justement sur cette classe de villes. Cet ouvrage met en évidence les effets de ces changements sociaux, économiques et politiques sur les pratiques politiques locales. Les chercheurs du CERVL proposent alors le concept de *gouvernement urbain* qu'ils définissent comme « *un système d'action complexe* »[44]. Si l'État reste un partenaire central, ce système d'action fait intervenir aussi, à l'échelle urbaine, les élus, les bureaucrates des services municipaux, les *acteurs périphériques* de la ville (associations), les instances locales des partis ou les agents économiques et les systèmes de gouvernement des villes voisines. Cette conception peut être rapprochée de la tradition des *community studies* aux États-Unis[45] qui s'intéresse aux modes de structuration des *réseaux de pouvoir* urbains[46].

---

[43] A. Mabileau et C. Sorbets (dirs.), 1989. Gouverner les villes moyennes, Pedone. La recherche s'appuie sur une enquête par questionnaire menée dans 22 villes moyennes entre 1977 et 1983.
[44] A. Mabileau et C. Sorbets (dirs.), 1989. *Op. cit.*, p. 7.

[45] Aux États-Unis, la communauté locale (ou l'entité sociale locale) est la base du gouvernement. Cette conception communautaire se distingue de la définition institutionnelle du pouvoir local en France ou du *self-government* britannique et justifie que les politistes locaux américains abordent le phénomène de gouvernement local à l'aune de la distribution sociale et politique du pouvoir au sein des villes. Voir la controverse entre F. Hunter qui défend un modèle *réputationnel* de distribution des pouvoirs urbains et R. Dhal qui défend au contraire une perspective décisionnelle *in* A. Mabileau, 1985. *Op. cit.*, pp. 565-566.
[46] Selon J. Lagroye, les réseaux de pouvoir se définissent comme « *des ensembles hiérarchisés d'institutions, d'organisations, de services* (…) ; *ils exercent un pouvoir dans la mesure où ils contrôlent la production de normes éprouvées comme manifestations de pouvoir par ceux qui la subissent, et où ils participent à l'édiction des normes* » *in* J. Lagroye, 1979. Cité par A. Mabileau, 1985. *Op. cit.*, p. 574.

L'ouvrage qualifie un modèle de pouvoir municipal propre aux villes moyennes, fondé sur le changement. Le second dénominateur commun des contributions de l'ouvrage est de révéler les mécanismes d'affirmation du leadership municipal. Parmi les contributions, Albert Mabileau et Claude Sorbets approfondissent la notion de *présidentialisme municipal*[47]. Celle-ci renvoie au renforcement de l'autorité mayorale grâce à des ressources traditionnelles de nature démocratique, élective et symbolique mais aussi à des ressources nouvelles de nature gestionnaire. Vincent Hoffmann-Martinot[48] analyse la technicisation des services comme un processus de renforcement de la capacité d'action locale. Richard Balme étudie la montée en force des politiques associatives comme un moyen d'affirmation symbolique du pouvoir local[49].

En parallèle à cette recherche collective sur les nouveaux mécanismes d'affirmation du pouvoir municipal dans les villes moyennes, il convient de citer d'autres travaux qui s'attachent à analyser les modes d'organisation interne des municipalités.

1.2.2. UN MODELE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL

D'inspiration wébérienne, d'autres travaux[50] s'intéressent aux institutions municipales et à leur organisation interne. Il s'agit alors de considérer que les mairies deviennent des instances privilégiées du gouvernement des villes. Formellement, le modèle wébérien est fondé sur une logique de rationalisation de l'action politique par le biais de la bureaucratie et de la séparation des fonctions politique et administrative. L'organisation bureaucratique maintient ainsi une certaine imperméabilité des élus contre toute tendance clientéliste (intérêts de classe, intérêts professionnels et corporatistes)[51]. Selon les spécialistes, ce modèle n'a jamais vraiment fonctionné[52]. Traditionnellement, en France, les élus ne sont pas les véritables patrons de leurs administrations et les hauts

---

[47] A. Mabileau, 1989. "Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales", *in* A. Mabileau et C. Sorbets, 1989, *op. cit.*, p. 32. Voir aussi C. Sorbets, 1983. "Le présidentialisme municipal", Pouvoirs, (24).

[48] V. Hoffmann-Martinot, 1989. "Les services comme enjeu", *in* A. Mabileau et C. Sorbets, *op. cit.*, pp. 53-79.

[49] R. Balme, 1989. "L'association dans la promotion du pouvoir municipal" *in* A. Mabileau et C. Sorbets, *op. cit.*, pp. 81-107.

[50] S. Dion, 1986. La politisation des mairies, Économica, mais aussi V. Hoffmann-Martinot, "Les services comme enjeu" *in* A. Mabileau et C. Sorbets, 1989, *op. cit.*, pp. 53-80.

[51] Nous ne traitons pas ici les approches marxistes du gouvernement urbain. Il convient, toutefois, de préciser que celles-ci abordent cette question de l'influence voire de la domination des acteurs économiques sur les appareils politiques locaux. Voir M. Castells et F. Godard, 1974. Monopolville, École pratique des hautes études.

[52] V. Hoffmann-Martinot, 1989. *Op. cit.*, p. 54.

responsables administratifs franchissent largement la frontière entre leur rôle « *de pur exécutant* »[53] et le rôle de décideur officiellement dévolu aux élus.

Par son travail sur le phénomène de *politisation*[54] des mairies, Stéphane Dion renforce et affaiblit tout à la fois le modèle formel wébérien. D'un côté, il observe le renforcement du rôle des élus-gouvernants et d'un autre côté, il constate la multiplication des ponts entre l'organisation politique et l'organisation administrative. Il montre que cette politisation est moins de nature partisane que fonctionnelle. Ce sont les « *missions publiques locales* » et le « *milieu d'intervention local* » [55] qui conduisent les élus à mieux contrôler leur administration. La problématique du gouvernement municipal se pose de fait en des termes nouveaux où *« la compétition électorale se nationalise, les enjeux s'enracinent dans le local »*. La relation privilégiée qui s'instaure entre le maire et le secrétaire général devient essentielle. Alors que le maire représente le politique, traduit les demandes de son environnement social et se préoccupe de l'impact social des décisions et des réalisations, le secrétaire général assure la fonction administrative et articule les exigences réglementaires avec les prérogatives toujours croissantes des municipalités.

Pour compléter le panorama des travaux sur les changements des modes de gouvernement des villes moyennes dans les années soixante-dix, il convient à présent de se dégager des appareils institutionnels pour aborder les stratégies d'intervention des institutions.

1.2.3. UN MODELE FONCTIONNEL

Se rapprochant des travaux britanniques, certains chercheurs mettent l'accent sur la dimension fonctionnelle des institutions politiques locales, c'est-à-dire leur rôle de prestataire de services collectifs. Ils s'intéressent alors aux stratégies d'intervention municipale.

De cette manière, ils rompent avec le modèle du pouvoir périphérique. En effet, dans le modèle notabiliaire, la gestion publique locale est peu traitée et considérée comme secondaire au regard de l'intervention étatique. Les municipalités ne sont

---

[53] V. Hoffmann-Martinot, 1989. *Op. cit.*, p. 54.
[54] S. Dion, 1986. *Op. cit.*, p. 11.
[55] S. Dion, 1986. *Op. cit.*, p. 200.

toutefois pas complètement absentes du processus de développement de l'État-providence : « *la fonction de distribution des services par les collectivités locales n'acquiert sa pleine légitimité qu'à partir des « Trente Glorieuses » où elles deviennent des agents chargés de gérer des services publics pour le compte de l'État* »[56]. Mais, elles prennent peu d'initiatives et sont instrumentalisées au service de l'État. Elles reposent sur un certain style d'élu local, le maire « *père de famille* »[57], qui fonde son autorité sur son rapport individualisé et légèrement clientéliste avec ses administrés ainsi que sur une gestion « *peu tournée vers l'avenir et non interventionniste en matière économique* »[58].

Jean-Yves Nevers met en évidence un processus de responsabilisation croissante des institutions municipales des villes moyennes vis-à-vis des problèmes sociaux locaux. Les budgets municipaux augmentent de manière significative dans la décennie soixante-dix, les appareils administratifs se modernisent et les secteurs d'intervention s'élargissent et évoluent. Les modes d'action municipaux se rapprochent de modes de gestion déjà en cours dans les grandes villes[59]. Les maires et leurs équipes affirment de nouvelles compétences fondées sur « *une gestion plus moderne (réorganisation des services par exemple) plus interventionniste, expansive, répondant à une logique de développement des formes socialisées de consommation collective* »[60]. Ils développent également des rapports plus rationnels avec les sociétés locales destinés à « *anticiper les demandes sociales* » et finalement à se détacher de la simple réponse aux demandes des *clientèles* (*responsive capacity* pour les anglo-saxons).

Ces résultats de recherche sur la montée des stratégies d'intervention municipales sont essentiels pour comprendre les conditions dans lesquelles les lois de décentralisation de 1982 et 1983 deviennent réalité.

1.2.4. CHANGEMENT DE CONTEXTE ET HYPOTHESE : UN MODELE DE GOUVERNEMENT *DE*CENTRALISE

Portant sur les changements des années 70, les travaux sur les institutions municipales bouleversent l'idée communément admise selon laquelle les lois de décentralisation de 1982 et 1983 auraient été constitutives d'une véritable rupture dans

---

[56] A. Mabileau, 1991. Le système local en France, Montchrestien, p.11.
[57] P. Grémion, 1976. *Op. cit*., p. 430.
[58] *Ibid*., p. 431.
[59] J.-Y. Nevers, 1991. *Op. cit*., p. 287.
[60] J.-Y. Nevers, 1980. "Gestion municipale et stratégies hégémoniques", Espaces et sociétés, 34-35 (3), p. 110.

les pratiques politiques locales. Ils fragilisent aussi les analyses du CSO qui préconisaient une forte résistance (qui n'aura pas lieu) du système politico-administratif et de ses participants vis-à-vis de cette réforme[61]. Il est plus exact d'admettre que le modèle du pouvoir périphérique, opérant dans les années 50 et 60, est déjà en cours de bouleversement dans la décennie 70. La décennie 80 voit finalement s'accentuer ses changements. La remise en question de la croissance économique, les limites financières de l'État et des collectivités locales et les lois de décentralisation politique participent à une recomposition plus large des modes d'action publique locaux.

A l'instar de P. Grémion, les défenseurs du modèle de gouvernement urbain s'attachent à interpréter ces évolutions en cours dans les années quatre-vingt. En 1991[62], Albert Mabileau esquisse une typologie des gouvernements locaux que nous considérons comme une hypothèse d'interprétation des changements suite aux lois de décentralisation. Cette modélisation présente en effet l'intérêt d'être en partie fondée sur la dimension économique et fonctionnelle des institutions municipales. Quatre types de gouvernement local [institutions] sont proposés :

- les municipalités des grandes villes sont qualifiées de « *véritables gouvernements locaux* »[63] parce que les services rendus sont multiples et les politiques menées importantes ;
- les municipalités des villes moyennes qui se sont développées plus tardivement sont dans une situation intermédiaire ;
- dans les petites villes, « *le poids de l'identité locale commence à se substituer à la capacité de prestation de services* » ;
- la substitution est complète pour les communes rurales où les mairies ne fondent leur légitimité que sur leur proximité avec l'identité locale et sur leur rôle de représentation des intérêts locaux.

Au travers de cette typologie, nous constatons que la relation à l'État occupe une position moins centrale et se présente de plus en plus comme une ressource au profit de

---

[61] La controverse part, entre autre, de la thèse de M. Crozier défendue dans son ouvrage La société bloquée (1970) mais concerne, plus largement, les travaux de type crozierien sur le système politico-administratif local. Cette controverse est alimentée par J.-Y. Nevers dans un article novateur paru en 1992, "La décentralisation contre la société bloquée" *in* M. Hirschorn, La décentralisation : une évaluation sociologique, Université d'Orléans, pp. 11-30. J.-Y. Nevers remet en cause la théorie de changement de type *top down* privilégiée par l'équipe du CSO et rend compte des travaux qui, dans les années soixante-dix, mettent justement en évidence une dynamique de changement *bottom up* au sein des milieux politiques locaux.

[62] A. Mabileau, 1991. Le système local en France, Montchrestien, p. 44.

[63] *Ibid*.

l'intervention publique locale. Par ailleurs, elle annonce l'affirmation d'un pouvoir local fondé sur la capacité d'intervention des institutions.

Si les travaux des années quatre-vingt prennent davantage en considération le rôle et le poids des institutions locales dans la gestion de leur territoire, ils restent marqués par une lecture institutionnelle du phénomène de gouvernement. Or, les analyses postérieures aux lois de décentralisation fragilisent autant l'hypothèse d'une centralisation renouvelée que celle d'une décentralisation de la gestion des territoires. Elles affirment une crise de la gouvernabilité des territoires ainsi qu'une complexification des processus gouvernementaux.

2. LES ANNEES 90 : LA CRISE DU POSTULAT INSTITUTIONNEL

Au début de la décennie 90, les outils traditionnels d'analyse du gouvernement local sont remis en cause. Ceci est étroitement lié à la montée en force de l'analyse des politiques publiques. Jusque-là, l'intérêt scientifique pour les politiques urbaines, qu'elles soient locales ou étatiques, est faible. Cela est dû d'abord à la faiblesse de l'intervention publique locale. Les collectivités locales se maintiennent dans un rôle d'entretien et de gestion des affaires courantes. Elles ont également recours à une main d'œuvre restreinte et peu qualifiée[64]. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié de la décennie 70 que les tâches publiques locales s'élargissent. Plus globalement, le peu d'intérêt porté à l'analyse des politiques publiques, en tant que *science de l'État en action*, est fortement lié à la culture centralisée de la France ainsi qu'à une tendance à la sacralisation de l'État. Alors que c'est un domaine d'étude privilégié et relativement ancien dans la science politique anglo-saxonne[65], l'analyse des politiques publiques n'a véritablement trouvé sa place dans le champ intellectuel français qu'à partir des années quatre-vingt[66].

A cette date, l'intérêt des chercheurs se déplace de l'analyse des détenteurs du pouvoir vers celle de l'exercice du pouvoir. Ce déplacement d'intérêt renforce encore

---

[64] Sur cette question des modes de gestion publique locale traditionnels et des changements des années soixante-dix et quatre-vingt voir B. Barraqué, 1993. "Le gouvernement local et l'environnement", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 123.

[65] E. Cohen et P. Muller, 1992. "Politiques publiques en France : l'Europe, le marché, l'État", Revue Française de Science Politique, Présentation au numéro spécial, 42 (2), avril, pp. 195-196.

[66] Voir l'émergence des publications sur ce thème : J.-G. Padioleau, 1982. L'État au concret, PUF ; B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes, PUF.

davantage la remise en question du postulat institutionnel. Le colloque organisé par le CERAT (Centre de recherche sur le politique, l'administration et le territoire) en 1993 titré « *gouvernement local et politiques urbaines* »[67] incarne cette rupture. Le débat théorique sera poursuivi durant toute la décennie[68]. L'intérêt des communications présentées dans le colloque de 1993 repose autant sur les connaissances rassemblées sur les politiques urbaines que sur les questions théoriques posées, en filigrane, sur les modes de penser le gouvernement des villes. Ainsi, alors que l'objet du colloque porte sur le *gouvernement local* et les *politiques urbaines*, l'analyse des politiques urbaines est préférée à celle des institutions. Ceci est révélateur d'une désaffiliation en cours entre la notion de « gouvernement » et le phénomène strictement institutionnel.

Les communications mettent globalement en évidence la complexification des activités politiques locales. Tout d'abord, alors que les lois de décentralisation affirment l'autonomie des collectivités locales, celles-ci sont confrontées à la limitation de leurs marges de manœuvre (2.1.) Ensuite, les communications mettent en évidence l'extrême fragmentation des processus décisionnels publics entre une multiplicité d'acteurs (2.2.) Enfin, certaines contributions mettent en lumière la diversification et la complexification des problèmes publics locaux (2.3.).

2.1. LES INSTITUTIONS LOCALES : ENTRE RENFORCEMENT ET LIMITATION DE LEUR POUVOIR

Dans les années quatre-vingt, les collectivités locales sont confrontées à un phénomène contradictoire[69] d'affirmation de leur autonomie politique (2.1.1.) et de fragilisation de leurs possibilités d'action (2.1.2.).

2.1.1. L'AFFIRMATION DE LEUR AUTONOMIE POLITIQUE

Les lois du 2 mars 1982 sur l'autonomie locale et du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales renforcent de manière

---

[67] S. Biarez et J.-Y. Nevers (coords.), 1993. Gouvernement local et politiques urbaines, Actes de colloque, Grenoble, 2-3 février, CERAT.

[68] Parmi les autres travaux de rupture, on peut citer ceux qui nous paraissent essentiels : D. Lorrain, 1991. "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", Sociologie du travail, (4), pp. 471-484 ; D. Lorrain, 1993(a). "Après la décentralisation, l'action publique flexible", Sociologie du travail, (3), pp. 285-305 ; P. Le Galès, 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science politique, 45 (1), pp. 58-95 ; P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. "L'État et la gestion publique territoriale", Revue française de science politique, 46 (4), pp. 580-623 ; J.-P. Gaudin et G. Novarina (dirs.), 1997. Politiques publiques et négociation : multipolarités, flexibilités, hiérarchies, CNRS Éditions.

[69] P. Le Galès parle à ce titre de « paradoxe des politiques publiques locales », in P. Le Galès, 1995. *Op. cit.*, p. 90.

significative la légitimité des collectivités locales dans leur fonction de producteurs de services publics et de politiques publiques. Elles suppriment la tutelle *a priori* du préfet au profit d'une nouvelle procédure de contrôle *a posteriori*. Elles affirment la responsabilité des collectivités locales dans la gestion des affaires territoriales. Elles prévoient également la répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels[70] :

- les Régions sont dotées de la compétence de l'aménagement du territoire et du développement économique ;
- les Départements, de la distribution des services sociaux ;
- les Communes, de la planification urbaine ou de l'aménagement rural.

Toutefois, d'autres éléments de contexte, concomitants aux lois de décentralisation, fragilisent les institutions locales et conduisent à penser que : « *l'autonomie locale entraîne une certaine indépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'État central tout en les subordonnant davantage aux forces du marché* »[71].

2.1.2. LA LIMITATION DE LEUR MARGE DE MANOEUVRE

Alors qu'elles disposent d'une autonomie politique plus grande pour prendre des initiatives, les collectivités locales disposent finalement d'une autonomie financière limitée.

Tout d'abord, elles sont confrontées à un nouveau contexte socio-économique qui marque la fin des *trente glorieuses*. Les effets sont variables mais certains territoires sont gravement touchés par la crise. Ensuite, les collectivités locales subissent le désengagement économique et financier de l'État. Pour plusieurs raisons liées à la crise, à l'internationalisation de l'économie et à la construction européenne, en France comme en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, les *États-Nations* voient leur capacité « *à gérer les territoires* »[72] diminuer. L'État français s'appuie moins sur des politiques « top down », axées sur des réformes institutionnelles, des budgets conséquents et des décisions fortes d'aménagement, qu'il ne sollicite, sur la base d'une logique « bottom

[70] Pour ne citer que les principales compétences de chacun des niveaux de décision territoriaux.
[71] R. Neef, 1993. "Autonomie locale et polarisation spatiale: une vue comparative", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 91.
[72] M. Keating, 1993. "Les interventions économiques des collectivités locales aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France : les effets politiques et économiques", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 465.

up », les acteurs locaux et leur capacité de mobilisation collective[73]. Ces nouveaux modes d'intervention de l'État ont un impact sur les budgets locaux. Ceux-ci, rappelons-le, sont basés sur deux types de ressources : les dotations de l'État et les recettes locales fiscales (les quatre taxes) et tarifaires (services publics).

Dans ce contexte plus contraignant sur le plan économique et financier, les stratégies d'intervention municipales se renouvellent. Il s'agit de trouver des ressources non seulement auprès de l'État mais aussi auprès des entreprises et des administrés. Ainsi, au niveau municipal, le contenu des politiques se déplace. Dans les années 70, les politiques sont marquées par « *les dépenses de services sociaux, culturels et sportifs* », aux conséquences budgétaires lourdes[74]. Dans les années quatre-vingt, les politiques de développement économique dominent et visent à accueillir des ressources rares : des entreprises, des emplois et des catégories sociales aisées[75]. Les Communes sont également amenées à rationaliser leurs dépenses. Cela se traduit notamment par la privatisation ou plutôt la *délégation*[76] des services publics locaux à des acteurs privés.

Si ces pratiques entrepreneuriales contribuent à augmenter la capacité d'action locale, elles contribuent aussi à distribuer à d'autres acteurs une partie du pouvoir décisionnel local. C'est bien cet aspect qui constitue le deuxième facteur de complexification des activités politiques locales.

2.2. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : DES SYSTEMES D'ACTION ELARGIS ET FLEXIBLES

Les politiques publiques contemporaines s'élaborent dans le cadre de systèmes d'action complexes et flexibles. C'est la raison pour laquelle Jean-Claude Thoenig établit une distinction entre la notion de *politique publique*, qui sous-tend une vision relativement unitaire et institutionnelle des interventions publiques, et la notion d'*action publique* qui désigne le fait que la gestion publique est devenue un processus *co-construit*

---

[73] La politique des pôles de reconversion économique mise en place en 1983 sous le gouvernement de Pierre Mauroy illustre l'introduction de ces nouvelles valeurs d'action étatiques symbolisées par la notion de « développement local » qui remplace celle d' « aménagement du territoire ».

[74] V. Hoffmann-Martinot et J.-Y. Nevers, 1985. "Les maires urbains face à la crise", Les annales de la recherche urbaine, 28, p. 123.

[75] Voir les communications de M. Keating, 1993. *Op. cit*. et de P. Le Galès, 1993. "Villes en compétition", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., pp. 443-462.

[76] D. Lorrain, 1993(b). "La décentralisation comme une histoire en train de se faire", *in* S. Biarez et J. Y. Nevers, *op. cit*., pp. 495-504.

entre divers acteurs qui ne sont pas forcément des acteurs publics traditionnels (État, collectivités territoriales)[77].

Ainsi, dans le cadre du colloque de 1993, Francoise Gerbaux et Mireille Pongy estiment nécessaire de s'inscrire dans une approche « *multi-acteurs* »[78]. En effet, les contributions du colloque font apparaître divers enjeux de coordination dans les politiques urbaines qu'il s'agit ici simplement de repérer : au sein de l'instance municipale (2.2.1.), au niveau intercommunal (2.2.2.), entre les collectivités locales et l'État (2.2.3.), entre les collectivités locales et les acteurs privés (2.2.4.), entre les collectivités locales et la société civile locale (2.2.5.).

2.2.1. LES INSTITUTIONS PUBLIQUES LOCALES : DES INSTANCES COLLECTIVES

Dans l'analyse des politiques urbaines, les municipalités ne sont pas perçues comme des entités cohérentes mais plutôt comme des systèmes d'action fait de fractures, de concurrences et d'alliances entre élus et techniciens, entre élus et agents administratifs ou encore entre techniciens et agents administratifs. Bernard Barraqué montre à ce sujet que les politiques environnementales[79] mettent en concurrence deux logiques d'action internes aux municipalités : la professionnalisation technique des institutions municipales et la notabilisation-légitimation des représentants élus.

2.2.2. L'ÉCHIQUIER INSTITUTIONNEL ET TERRITORIAL : AUTONOMIE, INTERDEPENDANCES ET COMPLEXIFICATION

Si cette question n'est plus au centre des préoccupations des chercheurs, quelques communications s'intéressent aux nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales et entre les collectivités locales entre elles. Les chercheurs confirment la fin du modèle centre-périphérie[80] sans pour autant conclure à la fragmentation du système. La décentralisation politique s'est en effet accompagnée d'un autre processus de

---

[77] J.-C. Thoenig, 1998. "Regard international sur les systèmes infra-nationaux: un agenda commun à prendre avec précaution", *in* R. Balme, A. Faure, et A. Mabileau. Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, rapport de synthèse, CERAT, pp. 27-32.

[78] F. Gerbaux et M. Pongy, 1993. "Le local des politiques publiques : de la localisation à l'approche multi-acteurs des politiques", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 116.

[79] B. Barraqué, 1993. "Le gouvernement local et l'environnement", *in* S. Biarez et J. Y. Nevers, *op. cit*., p. 121.

[80] D. Filâtre, 1993b. "La localisation des politiques publiques et les nouvelles formes de coopération entre les acteurs publics locaux. L'exemple des créations d'antennes universitaires", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 75.

territorialisation[81] des politiques étatiques. F. Gerbaux et M. Pongy évoquent ainsi un nouvel équilibre central/local fondé sur une certaine division des taches : à l'État, revient « *le rôle intellectuel* » [82] avec « *la codification et la mise en normes* » et aux autorités locales, le « *rôle innovateur* » avec « *l'expérimentation de nouveaux programmes et la mise sur agenda* »[83]. Pour Daniel Filâtre, la localisation des politiques publiques, dans le sens cette fois de la *décentralisation* des responsabilités de l'État vers les collectivités territoriales, a eu pour effet de favoriser l'émergence de nouvelles formes de « coopération/concurrence » des collectivités locales entre elles[84]. Aucune des collectivités locales n'a le pouvoir ou la capacité politique et financière de s'approprier seule un domaine d'intervention et toutes ont un intérêt à intervenir dans un domaine lié au développement local.

De la même manière, si la question de l'intercommunalité n'est pas nouvelle, elle se généralise dans une recherche, sans doute illusoire, de la « *structure optimale de gouvernement métropolitain* »[85]. En effet, le développement des prérogatives des collectivités locales (mais aussi de l'État) et l'accentuation de leurs interventions sur le territoire ont amené les responsables politiques et administratifs à réfléchir, de façon plus poussée, à une utilisation plus rationnelle de l'espace géographique. Ceci conduit à la multiplication de formes intercommunales variées, le plus souvent soutenues par l'État.

2.2.3. DE NOUVELLES RELATIONS PUBLIC/PRIVE

C'est sans doute l'analyse de la place grandissante des acteurs privés dans les processus décisionnels de l'action publique qui marque le plus grand changement dans les analyses sur le local.

En effet, les acteurs économiques, notamment les grands groupes privés ou semi-publics, peuvent jouer un rôle important dans les processus décisionnels qui va de la

---

[81] Par souci de clarté (dans la suite du propos), nous distinguerons le processus de décentralisation qui réfère à un processus de désengagement de l'Etat au profit des collectivités territoriales, du mouvement de territorialisation qui réfère à un processus de localisation des logiques d'action des niveaux de décision supérieurs (Etat, Europe).
[82] F. Gerbaux et M. Pongy, 1993. *Op. cit.*, p. 107.
[83] *Ibid*.
[84] D. Filâtre, 1993b. *Op. cit.*, p. 78.
[85] C. Lefèvre, 1993. "Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés. Étude centrée sur quatre pays: Italie, France, Grande-Bretagne et Etats-Unis", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 340.

conception du service à sa production[86]. Cette coopération peut aller plus loin quand les acteurs privés et les acteurs publics s'allient à plus long terme dans le cadre de politiques de développement local. Mickael Keating décrit ainsi la croissance de formes « *d'arrangements* » entre acteurs publics-privés et publics-publics qualifiées de « *coalitions de développement* » (growth machine) ou de « *régimes urbains* ». Ces « *coalitions de forces politiques, sociales et économiques* » agissent « *pour la promotion du développement* »[87]. Pour Mickael Keating, « *la notion du partenariat est devenue un thème universel dans le développement économique, la formule obligatoire d'action* »[88].

Or, cet aspect de la réalité des politiques urbaines n'est jusqu'ici pas abordé comme faisant partie intégrante des processus de gouvernement des villes.

2.2.4. LA SOCIETE CIVILE : VERS UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

Enfin, c'est l'introduction de la société civile dans les processus d'action publique qui contribue aussi à leur complexification. Ainsi, dans le domaine des politiques d'environnement, Bernard Barraqué met en évidence trois « *modes de participation* »[89] du public (la démarche « clientéliste », la démarche « réactive » et la démarche participative »). De cette façon, il pose finalement l'hypothèse sinon d'une transformation au moins d'une diversification des mécanismes de démocratie locale, ceux-ci ne se limitant plus seulement à l'instrument électoral et pouvant prendre corps dans les processus d'action publique.

Ainsi, la complexification des politiques urbaines tient à la diversification des acteurs qui y prennent part. Mais, cette complexification tient aussi aux problèmes auxquels ces acteurs se confrontent.

2.3. L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : DES PROBLEMES COMPLEXES A RESOUDRE

Les politiques publiques ont longtemps reposé sur un mixte entre deux grands modèles d'action : l'un juridique de tradition wébérienne et l'autre économique de tradition keynésienne. La *gestion publique territoriale*[90] repose alors sur des logiques de

---

[86] Voir la communication de D. Lorrain au colloque de 1993(b) mais aussi D. Lorrain, 1993(a). *art. cit*. et D. Lorrain, 1995. "La grande entreprise urbaine et l'action publique", Sociologie du travail, (2), pp. 199-220.
[87] M. Keating, 1993. *Op. cit*., p. 471.
[88] *Ibid*., p. 469.
[89] B. Barraqué, 1993. *Op. cit*., p. 145.
[90] P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Art. cit*.

programmation et de planification dans le domaine économique par le biais de la bureaucratie et se traduit par l'imposition de savoirs technicisés et de normes précises d'action : « *les développements de l'État-providence ont été caractérisés par une intense activité de production selon des normes standardisées. On a produit des routes et des logements comme on a produit des règles et des allocations* »[91]. Or, en même temps que le contexte socio-économique change, les principes d'action publique évoluent : *« il s'agit moins de produire que de résoudre des problèmes plus diffus malaisément cernables dans des logiques techniques* »[92]. La France est aujourd'hui aménagée et les enjeux d'intervention publique se déplacent partant de questions d'équipement et d'aménagement vers des problèmes plus complexes tels que le développement local, la politique de la Ville, la lutte contre l'exclusion urbaine ou le chômage.

Ce passage d'une logique de production de services publics à une logique de résolution de problèmes sociaux traduit une nouvelle responsabilité des gouvernants, celle de la performance publique[93]. Jean-Jacques Gleizal en appelle à un État au concret en prise avec les difficultés quotidiennes des citoyens[94]. Il encourage de fait à une « *recomposition* »[95] des modes d'action étatiques. Ces modes d'action sont désormais guidés par des valeurs de « globalisation », de « coordination », de « partenariat » ou encore de « territorialisation ».

Cette complexification se décline dans tous les secteurs de l'action publique (traditionnels et nouveaux). Le nouveau principe de *développement local* qui s'est imposé dans les villes après les lois de décentralisation se nourrit de cette idée de « *complexité* »[96]. Née dans les années soixante-dix, cette idée s'oppose à celle, dominante dans les années cinquante et soixante, de la croissance. Alors que cette dernière autorise « *une standardisation des interventions publiques et une simplification des problèmes à résoudre* »[97], la notion de développement local ramène une certaine modestie chez les gouvernants et en appelle à la mobilisation de ressources non gouvernementales.

---

[91] *Ibid*., p. 591.

[92] *Ibid*., p. 591.

[93] R. Paddison, 1993. "Quel avenir pour le gouvernement local ? Quelques commentaires sur la restructuration du gouvernement local britannique dans les années 1980", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 353.

[94] J. Gleizal, 1993. "La sécurité, entre la ville et la mégapole", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 67.

[95] *Ibid.*

[96] O. Borraz, 1993. "Le changement dans les modes de gouvernement des villes", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 121.

[97] *Ibid*., p. 321.

Un autre exemple est celui des problèmes sociaux urbains. Toutes les villes d'une certaine importance sont confrontées à la question sociale[98]. C'est un problème qu'il faut traiter non seulement parce qu'il génère des phénomènes d'exclusion d'une partie des couches sociales locales, mais aussi parce qu'il freine ou fait obstacle au développement économique des territoires. Or, la re-valorisation des quartiers d'exclusion relève d'une problématique complexe qui impose de nouveaux modes de faire, qualifiés par l'auteur « *d'approches intégrées* »[99].

Les problèmes d'environnement sont, eux aussi, qualifiés de « *complexes*»[100] car ils exigent l'introduction, au sein des collectivités locales, de compétences techniques pointues d'une part et de compétences de médiation et de communication auprès des habitants d'autre part[101].

Enfin, le problème de la « *sécurité urbaine* » [102] permet de soulever la question du décloisonnement de deux logiques d'action traditionnellement opposées, celle de la prévention de la délinquance appuyée sur des services sociaux et celle de la répression appuyée sur des services d'ordre (police-gendarmerie).

En somme, les communications du colloque de 1993 mettent en évidence la montée en force des politiques urbaines. Considéré jusque-là comme résiduel, le rôle des institutions locales est désormais devenu essentiel : elles sont les instigatrices de ces politiques ou a minima les partenaires quand c'est l'État qui les met en oeuvre. En même temps, divers facteurs contribuent à la complexification de ces politiques et fragilisent les possibilités de pilotage de celles-ci par les collectivités locales. Indirectement, ces éléments de connaissance sur les processus de mise en œuvre des politiques publiques, sur les acteurs qui les font et sur les problèmes qui les structurent, posent des questions fondamentales sur le phénomène de gouvernement des villes. Si à l'instar des organisateurs du colloque, nous répondons par l'affirmative à la question traditionnelle dans les recherches anglo-saxonnes : « *does policies matter* ? »[103], deux autres questions se posent avec acuité : Qui gouverne ? et qu'est-ce que gouverner ?

---

[98] C. Jacquier, 1993. "L'Europe vu d'en bas : la citoyenneté dans les quartiers de la relégation", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 184.
[99] *Ibid.*, p. 185.
[100] L. Mills, 1993. "Gouvernement local au Royaume-Uni : le rôle de la politique d'environnement", *in* S. Biarez et J-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 163.
[101] B. Barraqué, 1993. *Op. cit.*, p. 121.
[102] J.-J. Gleizal, 1993. "La sécurité, entre la ville et la mégalopole", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 67.
[103] S. Biarez, 1993. "Avant-propos", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 9.

Qui gouverne ? En effet, pour les coordonnateurs du colloque, il s'agit de savoir si les politiques observées dans les villes sont « *locales* »[104], c'est-à-dire contrôlées par les collectivités locales ou « *urbaines* »[105], c'est-à-dire relevant de diverses initiatives politiques locales et(ou) supra-locales et associant des acteurs non gouvernementaux. L'analyse des politiques publiques décrit des systèmes d'acteurs à « *géométrie variable* »[106] et sous-tend, par conséquent, l'hypothèse selon laquelle le gouvernement des villes relèverait de « *système(s) d'action ou d'acteurs qui se constitue(nt) pour la gestion de divers services, l'élaboration et/ou l'application de politiques urbaines, la gestion d'aires métropolitaines multicommunales* »[107].

Qu'est-ce que gouverner ? Avec la montée en force des politiques locales, nous pouvons également penser que gouverner les villes relève désormais d'une production de politiques publiques ?

Privilégiant l'analyse de l'action publique urbaine au questionnement sur le gouvernement local, les chercheurs réunis à Grenoble ne font toutefois qu'esquisser ces questions et hypothèses. Ils introduisent pourtant une piste nouvelle, celle de la *gouvernance*, qui introduit justement ce nouveau postulat selon lequel le phénomène de gouvernement des villes se comprend à partir de l'action publique[108].

3. L'EMERGENCE DU POSTULAT DE L'ACTION PUBLIQUE

La gouvernance en tant qu'approche théorique du champ politique local apparaît dans la littérature anglo-saxonne au tout début de la décennie 1990 dans le cadre d'un programme de recherche initié par le Conseil pour la recherche économique et social (ESRC)[109]. Elle est également introduite en France dans cette même période. Elle est notamment évoquée dans le cadre du colloque de 1993 par Alan Harding et Mickael Keating[110]. Patrick Le Galès a particulièrement contribué à l'adaptation française de la

---

[104] *Ibid*.
[105] *Ibid*.
[106] J.-Y. Nevers, 1993. "Les modes de gouvernement des villes", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 24.
[107] Ibid., p. 23.
[108] S. Biarez, 1993. *Op. cit* , p. 12.
[109] L'ESRC est le principal organisme public de financement de la recherche en sciences sociales en Grande-Bretagne *in* A. Harding, 1993. "Gouvernance locale et réaménagement urbain : pour un programme d'analyse comparative", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit*., p. 475 et suivantes.
[110] *Ibid*. Voir aussi M. Keating, 1993. *Op. cit*.

gouvernance et son article « *du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine* » paru en 1995[111] est désormais une référence.

Selon nous, l'intérêt de la gouvernance est de re-problématiser la question du gouvernement des villes à partir de l'action publique. Il reste qu'elle ne nous suffit pas pour construire notre cadre analytique. Il apparaît nécessaire de prendre en compte tout à la fois la teneur de cette hypothèse nouvelle (3.1.) et les débats qu'elle suscite (3.2.).

3.1. LES MODELES DE « GOUVERNANCE » URBAINE

Pour certains, la gouvernance relève d'une grille de lecture des politiques publiques particulièrement complexes (3.1.1.). Mais, au vu du questionnement qui constitue le fil conducteur de ce chapitre, cette notion a un autre intérêt : elle est porteuse d'une conception renouvelée de l'activité gouvernementale (3.1.2.).

3.1.1. UNE GRILLE DE LECTURE DES POLITIQUES PUBLIQUES COMPLEXES

La gouvernance locale, urbaine ou territoriale constitue un cadre élargi qui englobe toutes les formes de co-pilotage des politiques publiques : « *la gouvernance locale peut être définie comme la constitution de formes de concertation, institutionnalisées ou non, de groupes d'intérêts divers en vue de fournir des « biens » qu'une action exclusivement privée ne pourrait offrir* »[112]. Plusieurs concepts sont en réalité rattachés à la gouvernance. Ils sont principalement issus de la science politique américaine : les *régimes urbains* de Clarence Stone puis de Gerry Stoker et Karen Mossberger[113], les *machines développementalistes (growth machines or growth coalitions)* de John Logan et Harvey Molotch ou les *coalitions de développement* de Alan Harding[114]. En France, les concepts de *gouvernance urbaine* puis de *gouvernance territoriale* sont privilégiés[115]. Certains ont aussi démontré l'intérêt de l'analyse des réseaux de politiques publiques pour appréhender ces nouvelles formes d'alliances multi-

---

[111] P. Le Galès, 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science politique, pp. 57-95.
[112] A. Harding, 1993. *Op. cit.*, p. 477.
[113] C. Stone, 1993. "Urban regimes and the capacity to govern: a political Economy Approach", Journal of Urban Affairs, 15 (1), pp. 1-28; G. Stoker et K. Mossberger, 1994. "Urban regime theory in comparative perspective", Environnement and planning : government and policy, 12, pp.195-212.
[114] Voir la mise en perspective de A. Harding, 1993. *Op. cit.*
[115] Voir P. Le Galès, 1995. *A*rt. *cit.* Voir aussi P. Le Galès, 1998. "Régulation, gouvernance et territoire", *in* J. Commaille et B. Jobert, Les métamorphoses de la régulation politique, LGDJ, pp.203-240.

acteurs dans les politiques contemporaines[116]. Les différences entre ces diverses notions concernent :

- les périmètres des coopérations -des frontières de la ville (régime urbain, gouvernance urbaine) aux frontières plus élargies (coalitions de développement, gouvernance territoriale) ;
- les acteurs impliqués -plutôt publics et privés (régime urbain) ou plus diversifiés (gouvernance urbaine) ;
- les problèmes privilégiés -plutôt l'aménagement urbain et le développement local (coalitions développementalistes) ou une diversité de secteurs (régime urbain, gouvernance urbaine).

Ces formes de gouvernance ne se substituent pas aux institutions de gouvernement mais les complètent pour améliorer leur capacité d'action dans certains domaines d'intervention. Ainsi, Alan Harding distingue « *la politique de gouvernement local* »[117], la « *politique de gouvernement urbain* » et la « *gouvernance* ». Le premier type fait référence aux politiques contrôlées par les institutions locales et gérées de manière relativement autonome par celles-ci. Le deuxième type fait appel à des politiques dont les sources institutionnelles sont plus diversifiées et dispersées entre les autorités locales et supra-locales. La gouvernance locale s'appuie, elle, sur les acteurs privés ou sur d'autres acteurs issus de la société civile.

Toutefois, l'apport des modèles de la gouvernance ne se limite pas à rendre compte de politiques publiques particulièrement complexes qui deviennent, du reste, la norme de l'action publique urbaine.

3.1.2. UNE CONCEPTION RENOUVELEE DU POLITIQUE ET DU POUVOIR

Les pionniers de la sociologie de la gouvernance poursuivent l'ambition de re-problématiser le phénomène de gouvernement local. Gerry Stoker rappelle ainsi que la gouvernance ne peut pas être réduite à un appareillage d'outils de meilleure gestion publique ou être assimilée à un processus de désengagement de l'État. Elle relève plus globalement d'*un nouveau cadre conceptuel du gouvernement des sociétés*[118]. Ce

---

[116] P. Le Galès et M. Thatcher (dirs.), 1997. Les réseaux de politique publique, L'Harmattan.
[117] A. Harding, 1994. "Urban regimes and growth machines", Urbans affairs quaterly, 29, (3), march, p. 367.
[118] G. Stoker, 1998. "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", Revue internationale des sciences sociales, (155), mars, p. 19.

nouveau cadre conceptuel repose sur l'hypothèse centrale d'un gouvernement fondé sur l'action et sur l'hypothèse secondaire d'un gouvernement fondé sur la coopération.

a) L'hypothèse d'un gouvernement fondé sur l'action

Les travaux sur la gouvernance urbaine insistent souvent sur l'opposition fondamentale entre une conception en termes de « gouvernement » et une conception en termes de « gouvernance » [119]. La distinction opérée oppose en fait une posture institutionnelle des processus de gouvernement à une posture fondée sur l'action publique. Sur ce point, il convient de rappeler l'apport fondateur de Clarence Stone qui ne se limite pas à l'analyse organisationnelle des politiques urbaines mais qui élabore une véritable théorie du pouvoir local à partir de son modèle des *régimes urbains*. Pour C. Stone, ce sont les politiques dites « non routinières » et les figures d'élus-entrepreneurs qui deviennent la norme de l'action publique locale dans la mesure où la légitimité des élus repose sur leur capacité d'action dans des secteurs d'intervention complexes comme le développement local :

> « *Political leadership is a creative exercise of political choice, involving the ability to craft arrangements through which resources can be mobilized, thus enabling a community to accomplish difficult and non routine goals* »[120].

Dès lors, pour utiliser librement le vocable utilisé par Jean Leca[121], la politique « *des problèmes* » (versus la politique *électorale*) devient progressivement le centre de gravité de la sphère politique :

> « *vote counts but resources decide* »[122].

Cette hypothèse n'est certes pas complètement nouvelle mais réactualise, au niveau local, les principes fondateurs de l'État-providence en France et plus largement

---

[119] Sur la mise en perspective de ces deux notions voir P. Le Galès et O. Borraz, 2001. "Gouvernement et gouvernance des villes", *in* J.-P. Leresche, Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée, Pedone, pp. 343-368.

[120] « Le pouvoir politique résulte d'un exercice de choix politique impliquant une capacité à construire des arrangements avec des acteurs-ressources pertinents pour l'accomplissement de buts difficiles et non routiniers » *in* C. Stone, 1993. *Op. cit*., p. 1.

[121] Jean Leca distingue la politique *électorale* de la politique *des problèmes* et montre que le processus de gouvernement relève de la combinaison de ces deux modèles d'action à la fois complémentaires et contradictoires. J Leca, 1996. "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *in* F. D'Arcy et L. Rouban. De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 345 et 346.

[122] C. Stone, 1993. *Op. cit*, p. 8.

ceux des États modernes occidentaux : « *l'État moderne se définit par sa capacité d'intervention* »[123]. De cette conception de la légitimité politique découle une conception spécifique du pouvoir. Celui-ci ne se conçoit plus en termes de *pouvoir-domination-contrôle (« power over »)*[124] mais en termes de capacité d'action (*« power to* »): « *si l'importance du politique est à nouveau soulignée [à travers la gouvernance locale], ce n'est pas pour ses effets de domination, mais pour ses nouvelles capacités de gouvernement et d'organisation d'une action collective efficiente* »[125]. Il ne s'agit plus de savoir qui contrôle le système politique local : en France, l'État ou les institutions locales ; aux États-Unis, la sphère politique ou le marché[126]. La problématique du pouvoir ne s'exprime plus en termes de rapports de pouvoir et de domination mais en termes de production et de coopération.

b) L'hypothèse d'un gouvernement fondé sur la coopération

Dans cette conception d'un pouvoir-action, les ressources du pouvoir ne sont plus exclusivement détenues par les institutions. Elles sont distribuées entre divers acteurs : « *par opposition au terme de gouvernement qui caractérise une institution capable de dominer son environnement et susceptible de décider et d'exécuter sans partage, la gouvernance désigne la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé* »[127]. La capacité d'action s'apparente alors à un *pouvoir-coopération*[128] : *« une capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques* »[129].

Ces deux hypothèses d'un pouvoir-action et d'un pouvoir-coopération constituent la base des modèles de gouvernance, par-delà leurs spécificités.

---

[123]. P. Duran, 1999. Penser l'action publique, p. 15.
[124] J.-Y. Nevers, 1996. *Op. cit.*, p. 5.
[125] S. Biarez, 1996. "Pouvoirs et organisations locales, vers un nouveau paradigme politique", Sciences de la société, (38), mai, p. 37.
[126] En France, les théories sur le pouvoir local sont dominées par la problématique centre/périphérie ; aux États-unis, elles sont dominées par la problématique Etat/marché, le marché pouvant inclure les acteurs privés ou de la société civile. Si la théorie élitiste (F. Hunter) et la théorie pluraliste (R. Dhal) s'opposent, leur conception du pouvoir est commune : il s'agit de savoir qui contrôle les lieux de pouvoirs. Pour un aperçu de la théorie pluraliste, voir R. Dhal, 1971. Qui gouverne? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine, Traduit par P. Birnbaum, Armand Colin.
[127] P. Le Galès, 1998. "Régulation, gouvernance et territoire", *in* J. Commaille et B. Jobert, Les métamorphoses de la régulation politique, 24, LGDJ, p. 228.
[128] J.-Y. Nevers, 1996. *Op. cit.*
[129] A. Vion et P. Le Galès, 1998. "Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes", Politiques et Management Public, 16 (1), p. 5.

3.1.3. VARIATIONS AUTOUR DE LA GOUVERNANCE

Sur la base de ces deux hypothèses fortes des modèles de la gouvernance urbaine, les chercheurs focalisent leur attention sur les mécanismes favorables à la construction d'une capacité d'action collective. Parce qu'ils seront cités tout au long de notre travail de recherche, nous évoquons ici deux modèles de gouvernance urbaine : la perspective « *économisée* » associée aux approches américaines et anglaises des régimes urbains ou des coalitions de développement et la perspective « *sociologisée* »[130] correspondant davantage aux travaux français dans la lignée de ceux de Patrick Le Galès.

Les chercheurs américains développent une grille de lecture de l'action collective qui repose sur l'idée d'un acteur rationnel, stratégique et prioritairement utilitariste, même si les valeurs éthiques et morales peuvent parfois expliquer aussi l'engagement de certains grands entrepreneurs locaux dans les politiques de développement local. Les acteurs forts de ces coalitions de gouvernement informelles sont les acteurs publics et les acteurs privés.

Moins instrumentale que la version américaine, la version « sociologisée » réfère principalement aux travaux de Patrick Le Galès. Très influencé par la sociologie de la localité, le modèle de la *gouvernance urbaine* puis *territoriale* insiste moins sur les intérêts des acteurs et leurs ressources que sur l'espace social local comme facteur explicatif de l'action collective. Les frontières de la ville ont alors une certaine pertinence non pas seulement parce qu'elles correspondent aux frontières administratives mais aussi parce qu'elles tracent les limites d'une communauté sociale locale. Cette communauté n'existe pas forcément *a priori* mais se construit dans le cours de l'action publique et en raison de tensions concurrentielles fortes avec l'extérieur et les autres villes. P. Le Galès a ainsi montré l'importance de « *l'effet localité* »[131] dans la construction des politiques de développement économique local. Plus tard, il a révélé les dynamiques *internes* et *externes* des processus de *gouvernance territoriale*[132]. Ainsi, sans évacuer l'idée de conflit ou de divergence d'intérêts, la sociologie de la gouvernance urbaine ou territoriale privilégie l'analyse des processus d'intégration sociale locale et vise, d'une manière

---

[130] Plus précisément P. Le Galès parle d'une approche en termes d'« *économie politique sociologisée* » *in* P. Le Galès, 1995. *Art. cit.*, p. 58.

[131] P. Le Galès, 1993. Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique. L'Harmattan, p. 136.

[132] P. Le Galès, 1998. *Op. cit.*, p. 227.

générale, à repérer les mécanismes de construction d'une ville-acteur : *« un paquet d'actifs constitutifs d'un produit affrontant la concurrence d'autres cités »*[133].

Si les apports de la sociologie de la gouvernance sont essentiels pour construire notre approche théorique, il nous semble tout aussi nécessaire de la dépasser. C'est la raison pour laquelle il convient de prendre également en compte les critiques qu'elle suscite.

3.2. LES CRITIQUES DE LA « GOUVERNANCE »

Pour comprendre la nature des critiques portées à la sociologie de la gouvernance, il est utile de s'intéresser au profil des chercheurs alimentant la controverse. Il est possible de les regrouper sous un vocable commun de *politistes* dans un sens large. Ils reconnaissent l'importance prise par l'action publique dans les processus de gouvernement. C'est désormais un fait acquis. L'analyse des politiques publiques mais aussi les travaux sur la gouvernance les y ont aidés. Ces auteurs ne se positionnent donc pas « contre » la gouvernance mais nous invitent à opter pour une position mixte. Cette position mixte consiste à tenir compte de l'hypothèse de la gouvernance sans être « amnésique » par rapport aux acquis des modèles d'analyse traditionnels. Il s'agit alors de réarticuler la question de l'action publique avec la spécificité de l'action politique.

Nous aborderons d'abord, les « lacunes analytiques » de la gouvernance locale qui nous paraissent les plus importantes au vu du terrain d'investigation choisi (3.2.1.). Puis, il s'agira d'expliciter la critique « théorique » selon laquelle la sociologie de la gouvernance tendrait à dépolitiser l'action publique (3.2.2.).

3.2.1. DES LACUNES ANALYTIQUES

Notre recherche sur les politiques de développement universitaire en villes moyennes nous conduit à mettre en évidence trois lacunes analytiques principales aux modèles de la gouvernance :

- la non prise en compte de la place et du rôle spécifiques de l'État (a) ;
- une vision volontariste de l'action collective et du territoire (b) ;

[133] J.-G. Padioleau et R. Demesteere, 1991. "Les démarches stratégiques de planification des villes", Les Annales de la recherche urbaine, (51), p. 32 et 33.

- la non prise en compte du « sens » de l'action publique (c).

a) L'absence de prise en compte de la place et du rôle spécifiques de l'État

Dans le cadre de la gouvernance, l'État et la relation central/local n'ont pas de place particulière dans les processus de l'action publique. L'État s'apparente à un partenaire externe particulièrement bien doté en ressources. Or, pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig[134], l'État ne s'est définitivement pas retiré de la gestion publique territoriale. Selon ces auteurs, il conserve une place spécifique de régulateur grâce à de nouveaux outils d'intervention territoriale de type procédural.

b) Une vision « volontariste» de l'action collective et du territoire

La gouvernance urbaine a aussi le défaut de s'inscrire dans une posture « *volontariste* » de l'action collective et du territoire. Le *volontarisme* se comprend ici comme une doctrine qui accorde la primauté à la volonté des acteurs, à l'action et à leur engagement dans la vie collective et dans la gestion des problèmes sociaux. A l'instar de Jacques Commaille, nous pensons que « *le concept de gouvernance reste prisonnier d'une conception volontariste de la construction de l'ordre politique* [;] *entre le gouvernement et la gouvernance, il y a simplement une complexification et un enrichissement des acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs collectifs* »[135]. Or, la mise en place de coalitions de gouvernance relève d'une haute ambition car il ne s'agit pas seulement de *coordinations* fonctionnelles entre des partenaires qui s'entendent ponctuellement sur la production de services publics, mais aussi de *coopérations* où les acteurs doivent s'entendre sur la définition des valeurs de l'action et des objectifs de celle-ci : « (…) *dans les systèmes polycentriques qui caractérisent les configurations d'acteurs contemporaines, les ressources sont nécessairement dispersées et l'on ne peut agir qu'en formant des coalitions, ce qui est typique de la gouvernance. Mais celles-ci réunissent des acteurs aux préférences sectorielles et à court terme. Construire la coalition c'est, par l'interaction, faire évoluer les préférences des acteurs pour aboutir à des préférences partagées* »[136].

---

[134] P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Art. cit.*
[135] J. Commaille, 1998. "L'émergence d'un nouveau régime de connaissance", *in* J. Commaille et B. Jobert, *op. cit.*, p. 29.
[136] A. Bourdin, 2000. La question locale, PUF, p. 141.

Les travaux sur la gouvernance urbaine tendent à évacuer la question des identités des acteurs, des conflits et des rapports de force entre eux comme d'ailleurs la question du non-engagement ou du retrait des acteurs non gouvernementaux.

Le volontarisme se retrouve dans la conception communautaire du *territoire*[137]. Ce sont ceux-là même qui sont traditionnellement attachés au concept de localité (les sociologues urbains) qui démontrent les limites d'une considération substantialiste ou non problématique du local et qui invitent, au contraire, à une conception problématique du rapport entre « lieu » et « action »[138].

c) L'évacuation de la question du « sens » de l'action publique

Pour terminer sur ces limites analytiques, il est sans doute nécessaire de s'interroger sur le *sens* des processus de gouvernance. Les analyses sur la gouvernance urbaine supposent que les acteurs fondent leurs relations sur un minimum de consensus *a priori,* comme si l'intérêt de l'intervention publique locale était globalement partagé par des acteurs aussi différents que les élus, les bureaucrates, les entreprises et les habitants. Or, qui est intéressé par l'unité de la ville ou la construction d'une ville-acteur ? Qui doit faire en sorte que les individus aux intérêts différents puissent contribuer à l'action publique ? Répondre à ce type de question est essentiel. Cela nous renvoie à une sociologie wébérienne qui s'attache à comprendre le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques. Pour Bernard Jouve, Christian Lefèvre et Jean-Marc Offner, cela implique de « *ne pas faire l'économie d'une théorie de l'action et d'une théorie du pouvoir local* »[139]. Cette dernière citation introduit une critique plus profonde portant sur l'évacuation de la spécificité du politique.

3.2.2. UNE LACUNE THEORIQUE : LA SPECIFICITE DU POLITIQUE ?

Partant d'une hypothèse forte en termes de pouvoir-action, les travaux sur la gouvernance se détachent de la lecture institutionnelle du gouvernement pour aborder le pilotage des territoires à la charnière entre l'institution et son environnement complexe. Les chercheurs ouvrent ainsi la boîte noire des processus de mise en oeuvre des politiques publiques qui étaient, dans les approches traditionnelles, considérés comme des variables résiduelles de la régulation politique. Or, cette approche, qui appréhende

---

[137] A. Bourdin, 2000. *Op. cit*., p. 191.
[138] *Ibid*.
[139] B. Jouve, C. Lefèvre et J.-M. Offner, 1994. La gouvernance urbaine, entre décisions publiques territoriales et politiques locales, note d'avancement, document non publié, p. 4.

l'action publique comme une action collective, tend à négliger le contenu plus strictement politique des politiques publiques. De plus, en considérant que la capacité d'action locale se construit sur la base de partenariats entre acteurs gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux, l'analyse tend, d'une part, à réduire les activités des gouvernants à des activités de construction d'action collective et d'autre part, à penser que les acteurs non gouvernementaux s'approprient des rôles, des fonctions et des responsabilités qui ne sont pas les leurs *a priori :* la production de services publics mais aussi, ce qui apparaît plus difficile, la responsabilité et la légitimité de l'action. Comme le rappelle Jean Leca, cette conception pose un problème fondamental car elle renvoie à une « *approche du gouvernement en termes de coordination sociale ou encore de mode d'action collective organisée (…), ce qui pose le problème de la spécificité du pouvoir "politique"* »[140].

En somme, les critiques évoquées plus haut ont pour point commun de vouloir « r*éaffirmer la dimension politique de l'action publique, son rôle central au sommet de tout l'édifice* »[141]. Elles nous encouragent à défendre une sociologie politique de l'action publique.

4. UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'ACTION PUBLIQUE

S'inscrire dans une sociologie politique de l'action publique consiste à articuler « [le] *monde de l'action publique [avec le] monde des institutions politiques*[142]. Il s'agit ici d'en préciser les implications théoriques (4.1.) et analytiques (4.2.).

---

[140] J. Leca, 1996. *Op. cit*., p. 340.
[141] D. Lorrain, 1993(a). *Op. cit*., p. 294.

[142] P. Duran, 1998. "Gouvernance", Politiques et management public, avant-propos au numéro spécial, 16 (1), mars.

4.1. SYNTHESE THEORIQUE ET HYPOTHESES DE RECHERCHE

A la lumière des différents modèles de gouvernement ou de gouvernance des villes exposés précédemment, nous sommes maintenant en mesure de stabiliser notre approche. Nous retenons finalement deux dimensions qui nous paraissent plus particulièrement pertinentes. La première consiste à considérer que l'action publique est au centre du phénomène de gouvernement des villes contemporaines (4.1.1.). La deuxième postule que l'action publique est le théâtre d'activités politiques multidimensionnelles (4.1.2.).

4.1.1. UNE HYPOTHESE EXPLICATIVE DOMINANTE : L'ACTION PUBLIQUE

Le rappel historique des principaux modèles d'analyse du gouvernement des villes moyennes a mis en évidence un déplacement progressif des activités politiques locales d'un rôle d'influence au centre étatique vers la production de politiques publiques.

Dans le modèle centre-périphérie, l'action publique est peu interrogée ou appréhendée comme un contexte d'expression des arrangements politico-administratifs. Ainsi, pour Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « *une des lacunes du modèle de la régulation croisée tient à son absence de prise en compte du contenu de l'action publique* »[143]. Pierre Grémion a toutefois décrit le passage d'un État de type wébérien, fondé sur le contrôle social, la régulation des rapports civils et la production de règles, à un État providence, agent de développement économique dont la légitimité est fondée sur sa capacité d'intervention[144]. Cette analyse de la recomposition des modes d'action de l'État vaut, à notre avis, pour les collectivités locales à partir des années 70 et 80 qui font l'apprentissage de leur autonomie et de leur responsabilité territoriale.

D'un autre côté, ce que l'on pouvait reprocher à l'approche centre-périphérie a pu se reproduire dans les approches locales du gouvernement des villes moyennes. En effet, elles continuent à considérer les politiques urbaines comme des produits (*outputs)* et non comme des processus de l'activité gouvernementale. Néanmoins, les chercheurs du CERVL mettent en évidence de nouvelles valeurs de légitimité politique locale en termes d'innovation et d'action. Stéphane Dion analyse la *politisation fonctionnelle* des

---

[143] P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Art. cit.*, p. 590.
[144] Voir *supra*, conclusion de la sous-section 1.1.

appareils municipaux au service des territoires. Jean-Yves Nevers étudie les stratégies d'intervention municipale. Finalement, ces chercheurs décrivent tous une mutation en cours : le passage d'une légitimité fondée sur la capacité de représentation des intérêts locaux auprès du centre à une légitimité fondée sur la capacité productive et *responsive* au service des populations locales[145].

Les travaux des années quatre-vingt-dix sur les politiques urbaines et la sociologie de la gouvernance confirment ce processus empirique de *fonctionnalisation* globale des institutions locales. Il convient, par conséquent, dans le prolongement de la gouvernance, de poser l'hypothèse centrale de notre recherche : gouverner une ville moyennes repose sur une capacité d'intervention sur les réalités sociales et économiques locales.

4.1.2. DES ACTIVITES GOUVERNEMENTALES MULTI-DIMENSIONNELLES

Comme nous l'avons évoqué, les critiques apportées aux modèles de gouvernance urbaine considèrent que ceux-ci finissent par assimiler le gouvernement des villes à deux rationalités productive et coopérative et, par conséquent, à nier la spécificité du politique. Selon nous, cette critique ne renvoie pas à une volonté de cloisonner la sphère politique par rapport aux autres sphères sociales et économiques. Ces deux dernières peuvent être impliquées temporairement dans les processus de gouvernement des territoires. Elle invite à la prise en compte du caractère multi-dimensionnel des activités de gouvernement des villes comprenant des logiques instrumentales et organisationnelles mais aussi notamment des logiques de légitimité, de responsabilité et de leadership.

Ainsi, Pierre Grémion définit le processus de gouvernement local à partir de deux activités principales -administrer et représenter- dont l'articulation nécessite des activités secondaires comme la *régulation par influence* exprimée au travers du phénomène notabiliaire. Par la diversité des angles d'attaque choisis, les approches locales ont l'avantage de mettre en scène l'éventail des activités politiques locales. Les chercheurs du CERVL s'intéressent aux mécanismes d'affirmation du pouvoir municipal, ce qui peut s'apparenter à ce que Max Weber appelait l'*entreprise politique*[146] de domination. Jean-Yves Nevers insiste sur la dimension *responsive* et fonctionnelle des institutions

---

[145] Voir *supra,*sous-section 1.2 .

[146] L'entreprise de domination politique chez M. Weber correspond à l'ensemble des moyens (état-major administratif, moyens matériels de gestion) dont ont besoin les forces politiques dominantes pour affirmer leur autorité sur un territoire donné. M. Weber, 1963. Le savant et le politique, *op. cit.*, p. 129.

politiques locales, c'est-à-dire leur capacité double à traduire les attentes sociales locales et à entreprendre des actions pour répondre à ces attentes.

Dans les travaux des années 90 sur la complexification des politiques urbaines ou dans les modèles de gouvernance, c'est la problématique de l'acteur public qui domine. Patrick Le Galès, notamment, esquisse les traits d'un modèle innovant de ville *entrepreneuriale,* « *s'appuyant sur des politiques mises en œuvre et des budgets, sur un mode de régulation des intérêts (formes de corporatisme urbain), des formes d'arrangements entre acteurs publics et privés (…) et sur une organisation s'appuyant sur la planification stratégique (et le management ?)* »[147]. Cependant, même si ces réflexions restent isolées, certaines communications du colloque de 1993[148] privilégient d'autres dimensions finalement plus classiques du gouvernement local. R. Paddison[149] distingue par exemple trois principes constitutifs au gouvernement local que ce soit en Grande-Bretagne, aux États-Unis ou en France : démocratique, instrumental et d'identité locale. Ce dernier se réfère à la promotion et à la défense des intérêts locaux auprès des instances supra-locales. Détachée du modèle productif de rigueur, l'approche de Olivier Borraz[150] se focalise sur les dispositifs démocratiques du gouvernement des villes. Comme Stéphane Dion[151], il met l'accent sur un processus de rationalisation et de complexification des organisations municipales. Toutefois, il estime que cette rationalisation n'est pas seulement liée à des enjeux d'efficacité mais aussi à des enjeux de renforcement des médiations démocratiques entre les organisations locales et leur environnement social. La professionnalisation des adjoints est alors perçue comme l'affirmation d'une *« capacité à maîtriser des techniques de médiation et de représentation »*[152].

Les politistes qui critiquent la sociologie de la gouvernance invitent à prendre en compte les activités souvent considérées comme strictement politiques. Ainsi, quand Sylvie Biarez s'interroge sur les dimensions *constitutives*[153] du politique, elle retient les aspects plus symboliques et démocratiques du rôle des élus, tels que la mise en débat et

---

[147] P. Le Galès, 1993. « Villes en compétition ? », *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 460.
[148] S. Biarez et J.-Y. Nevers (coords.), 1993. *Op. cit.*
[149] R. Paddison, 1993. « Quel avenir pour le gouvernement local ? Quelques commentaires sur la restructuration du gouvernement local britannique dans les années 80 » *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*, p. 351.
[150] O. Borraz, 1993. *Op. cit.* Voir aussi O. Borraz, 1996. "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", Revue française de science politique, (4), pp. 624-649.
[151] S. Dion, 1986. La politisation des mairies, *op. cit.*
[152] O. Borraz, 1993. *Op. cit.*,
[153] S. Biarez, 1996. *Art. cit.*, p. 23.

la capacité à définir des cadres légitimes pour l'action. Ces aspects tendent, il est vrai, à être neutralisés par la sociologie de la gouvernance. D'autres encore privilégient l'analyse de l'État et insistent sur la question de l'intégration territoriale, celle-ci s'appuyant moins sur des principes, des normes et des valeurs communes que sur des mécanismes plus concrets de *régulation*[154]. Les travaux sur les référentiels étudient, de leur côté, le rôle cognitif et fonctionnel des appareils étatiques pour intégrer et réguler les différents secteurs d'activité économique et sociale[155]. Dominique Lorrain, qui s'intéresse aux relations public/privé dans l'action publique urbaine, rappelle la spécificité de l'action politique : « *fondamentalement l'action du politique va se concentrer sur trois lignes de force : réaliser des actions, les légitimer et amoindrir les contradictions* »[156]. Plus catégoriques, Bernard Jouve et Christian Lefèvre remettent en cause l'hypothèse de changement de registre du politique proposée par la gouvernance. Ils interprètent les politiques de réformes institutionnelles des territoires métropolitains comme des contextes « *instrumentalisés par une élite politique locale tentant de s'affirmer voire de s'autonomiser par rapport à leurs formations politiques partisanes* »[157]. Provocateur, Jean Leca rappelle qu'« *en toute rigueur, le gouvernement [l'institution] n'a d'autres fin que lui-même* »[158].

Certes provocatrices, ces remarques nous invitent à émettre une seconde hypothèse selon laquelle les rationalités politiques locales sont plurielles. Ainsi, nous considérerons que les activités de production de politiques publiques et de construction d'alliances avec des partenaires-ressources ne sont qu'une partie des activités de gouvernement des villes. Il ne s'agit donc pas de conclure que ces activités de gouvernement se sont appauvries, ni de considérer que la mutation est totale mais de considérer que le centre de gravité du phénomène de gouvernement s'est déplacé des institutions vers l'action publique. Notre objectif est alors de repérer l'ensemble des activités de *gouvernement politique*[159] de l'action publique. Cette démarche nous apparaît finalement être le point innovant de cette recherche.

---

[154] P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Art. cit.*, p. 581.
[155] A. Faure, G. Pollet et P. Warin (dirs.), 1995. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan, p. 10.
[156] D. Lorrain, 1993(a). *Op. cit.*, p. 294.
[157] B. Jouve et C. Lefèvre, 1999. "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", Revue française de science politique, 49 (6), p. 845.
[158] J. Leca, 1995. *Op. cit.*, p. 6.
[159] J.-G. Padioleau, 1999. "L'action publique post-moderne: le gouvernement politique des risques", Politiques et Management Public, 17, (4), p. 88.

4.2. IMPLICATIONS ANALYTIQUES

L'objet de cette thèse consiste à comprendre les conditions et les modalités d'encadrement politique de l'action publique prenant réalité dans les villes moyennes. Aussi, il convient dans un premier temps de décliner les implications analytiques de cet objectif sur la manière d'aborder les institutions politiques locales d'une part (4.2.1.) et l'action publique d'autre part (4.2.2.). Ensuite, nous présenterons les outils méthodologiques mobilisés (4.2.3.).

4.2.1. QUELLE PLACE ACCORDER AUX INSTITUTIONS ?

Considérant que l'activité gouvernementale conserve un caractère spécifique, notre analyse valorise les institutions politiques. Nous distinguons, à ce titre, les *acteurs gouvernementaux* (collectivités territoriales, État) des *acteurs non gouvernementaux* qui peuvent rassembler des habitants et des électeurs aussi bien que des partenaires privés ou associatifs. Néanmoins, notre analyse ne part ni des institutions, ni des acteurs.

En effet, nous soutenons que partir des institutions ou des acteurs présente des limites indépassables. Il n'est possible que tant que nous considérons que les processus de gouvernement sont contenus à l'intérieur des frontières institutionnelles. Ainsi, l'approche *purement* institutionnelle et organisationnelle du gouvernement local vise à mesurer « *la façon dont se structure le pouvoir dans les administrations locales, municipalités, conseils généraux et régionaux* »[160]. L'approche en termes de gouvernement urbain est, pour sa part, plus large et conceptualise le gouvernement comme un système d'action au niveau local. Toutefois, tout en admettant la dimension systémique du gouvernement urbain, cette approche ne s'intéresse pas vraiment aux relations entre les éléments du système et privilégie toujours l'analyse des institutions politiques. Tout en s'inscrivant dans la lignée de cette approche urbaine et à partir d'une étude rigoureuse des activités des adjoints au maire, Olivier Borraz développe une définition plus dynamique du gouvernement « *comme l'intégration entre quatre acteurs : le politique, l'administratif, la société urbaine et les autres collectivités publiques* »[161]. L'auteur se détache ainsi d'une « *définition institutionnelle stricte* »[162] et s'intéresse aux

[160] J.-Y. Nevers, 1993. *Op. cit.*, p. 23.
[161] O. Borraz, 1996. "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", Revue française de science politique, (4), août, p. 634.
[162] O. Borraz, 1993. *Op. cit.*, p. 319.

dynamiques relationnelles entre au moins deux éléments du système : la société locale et l'institution municipale.

Toutefois, l'analyse des politiques publiques met en évidence une distribution plus large et plus flexible des rôles publics. En effet, chaque politique publique semble résulter de systèmes d'action contingents en fonction des problèmes à traiter. Sans en conclure à la *dilution* du politique, cela pose les limites d'une analyse qui partirait des acteurs quel que soit le profil de ces derniers - local ou central- et quelle que soit la complexité des systèmes d'action appréhendés –les organisations municipales, le système politico-administratif territorial ou encore le système urbain. L'enjeu est alors de partir des politiques publiques et des systèmes d'action que celles-ci engagent.

4.2.2. QUELLE PLACE ACCORDER A L'ACTION PUBLIQUE ?

La mise en perspective des travaux cités jusqu'ici nous permet d'expliciter la place que nous réservons à l'action publique pour comprendre le phénomène de gouvernement des villes. Finalement, trois manières d'appréhender l'action publique peuvent être distinguées.

La première approche, traditionnelle, identifie le gouvernement aux appareils institutionnels, à leur organisation et à leurs acteurs. Les politiques publiques sont une *conséquence* du phénomène de gouvernement et n'interviennent pas de manière rétroactive sur celui-ci. La conception traditionnelle du pouvoir et du politique est éloignée de l'action et se décline en termes d'autorité, de leadership, d'hégémonie, de domination et d'autonomie locale. Les politiques publiques ne sont qu'une dimension secondaire du gouvernement.

La seconde manière d'aborder l'action publique, privilégiée par les travaux sur la gouvernance, tend à *identifier* le gouvernement à la production de politiques publiques et au traitement de problèmes économiques et sociaux. Cette dimension tend à être globalisante. La question des chercheurs est celle de l'action collective et des modalités qui la rendent possible. Apparemment, la question « comment gouverner ? » se confond avec celle « comment construire des partenariats et de l'action collective ? ». Dans cette perspective, le gouvernement ne dépérit pas mais il change de rationalité autour d'une logique d'efficacité. Les figures d'élus dominantes sont celles du *maire-gestionnaire*, du

maire-développeur, du *maire-entrepreneur* ou du *maire-manager*. Cette conception autorise que des acteurs non institutionnels jouent le rôle de gouvernants.

La troisième approche, proche des « politistes », est celle à laquelle nous adhérons. Il s'agit de considérer que l'action publique est un *révélateur* particulièrement pertinent des processus de gouvernement contemporains, à la fois contenant et contenu. Dans cette perspective, les processus de gouvernement ne se confondent pas avec l'action publique, mais s'expriment à travers elle. L'exercice consiste à revisiter les dimensions apparemment permanentes du gouvernement des villes comme la relation gouvernants/gouvernés ou encore la relation central/local au filtre de l'action publique. Dès lors, à la notion de gouvernement ou de gouvernance, sera privilégiée l'expression conceptuelle de ***gouverner par l'action.*** Certes, nous ne considérons pas que l'action publique est totalement instrumentalisée au service des intérêts des gouvernants. En revanche, nous souhaitons insister sur l'idée selon laquelle l'action publique est le « dispositif » politique contemporain privilégié. Sur le plan analytique, nous nous interrogeons donc sur l'ensemble des activités de *politisation* de l'action publique, qu'elles soient matérielles, légales ou financières ou qu'elles soient plus abstraites dans le cadre des négociations multiples entre acteurs.

4.2.3. QUELS OUTILS METHODOLOGIQUES MOBILISER ?

Envisager une sociologie politique de l'action publique nous amène à construire une grille d'analyse *bricolée,* car située au croisement de trois cadres méthodologiques devenus classiques dans le champ de la sociologie politique : l'analyse des politiques publiques, l'analyse de l'action organisée et l'analyse cognitive. Chacun de ces trois appareillages méthodologiques permet d'éviter les écueils, précédemment mis en évidence, des modèles traditionnels et contemporains d'analyse du phénomène de gouvernement, tout en valorisant les hypothèses centrales de cette thèse :

- l'analyse des politiques publiques permet de dépasser la lecture institutionnelle traditionnelle pour aborder les collectivités locales en action (a).
- l'analyse de l'action publique comme action organisée prend en compte l'hypothèse de la gouvernance et permet d'aborder les collectivités locales en interaction (b) ;
- l'analyse cognitive permet de réintroduire la question du sens politique donné par les acteurs publics à leurs actions et à leurs interactions (c).

a) Les collectivités locales en action et l'analyse des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques s'apparente à une science de « *l'État en action* »[163]. Ce courant ne s'intéresse donc pas directement à la sphère politique (le polity), ni aux activités propres au champ politique (politics) mais, aux actions publiques mises en oeuvre par les institutions pour traiter des problèmes sociaux concrets (policies).

Nous nous intéressons alors moins à ce que sont les collectivités locales qu'à ce qu'elles font. Il convient toutefois d'insister sur le fait que cette perspective pragmatique n'est pas une fin mais un moyen. En 1990, Pierre Muller nous rappelle ce qui doit être *la bonne question de recherche* de toute analyse de politique publique : « *en quoi la transformation des modes d'action de l'État au cours des cinquante dernières années a-t-elle modifié sa place et son rôle dans les sociétés industrielles occidentales* ? »[164]. En 1992, dans un numéro spécial de la revue de science politique, c'est un collectif d'auteurs qui s'accorde sur une question similaire : « *l'analyse des politiques publiques peut-elle nous aider à comprendre les transformations qui affectent le système politique français depuis les années 1980* ?[165]

En d'autres termes, observer les collectivités locales en action c'est s'intéresser de manière privilégiée au rôle du politique dans nos sociétés contemporaines.

b) Les collectivités locales en interaction et l'analyse de l'action organisée

L'analyse de l'action organisée a été développée par Michel Crozier et ses collaborateurs, notamment Erhard Friedberg, qui élargit l'approche organisationnelle à l'analyse de l'action organisée[166] ainsi que Jean-Claude Thoenig et Pierre Grémion qui pour leur part ont appliqué l'approche organisationnelle à l'étude des politiques locales.

---

[163] E. Cohen et P. Muller, 1992. "Présentation : politiques publiques en France, l'Europe, le marché, l'État", Revue française de science politique, *art. cit.*, p. 195.
[164] P. Muller, 1998. Les politiques publiques, PUF, p. 5.
[165] E. Cohen et P. Muller, 1992. *Art. cit.*, p. 195.
[166] Il faut d'abord citer l'ouvrage de M. Crozier, 1963. Le phénomène bureaucratique, Le Seuil auxquels succèdent deux ouvrages qui consacrent la méthode organisationnelle d'analyse du social : M. Crozier et E. Friedberg, 1971. L'Acteur et le Système, Le Seuil et E. Friedberg, 1993. Le pouvoir et la règle, Le Seuil.

L'analyse de l'action organisée permet d'appréhender la complexité organisationnelle croissante des processus de l'action publique. Les programmes publics élaborés de manière unilatérale deviennent globalement rares et l'action co-construite devient au contraire la norme, quels que soient les secteurs publics concernés. Cela suppose une première idée selon laquelle l'action publique n'est pas le résultat d'objectifs et d'intentions portés par une seule institution mais bien la résultante d'un système d'interdépendances entre différents protagonistes. C'est ce que M. Crozier et E. Friedberg appellent l' « effet système ». Pour comprendre les dynamiques de l'action publique, il faut observer comment s'articulent la rationalité collective du système qui résulte d'ajustements mutuels et les rationalités individuelles des acteurs qui jouent leur partie tout en étant contraints par les stratégies des autres.

Ensuite, la perspective organisée nous permet d'introduire une seconde idée selon laquelle un ensemble de plus en plus important des prérogatives proprement politiques relève de fonctions de construction, d'implication et d'encadrement de l'action collective.

c) La spécificité politique de l'action publique et l'approche cognitive

Les approches cognitives des politiques publiques se sont développées de façon relativement concomitante à celle de la sociologie de l'action organisée et ont d'ailleurs souvent constitué des approches critiques vis-à-vis de celle-ci. Elles sont pour nous un moyen de prendre en compte le *sens* politique[167] de l'action publique.

Dans le cas de l'analyse des politiques de retraite, Gilles Pollet montre l'avantage que représente le fait de croiser l'approche organisationnelle avec l'approche cognitive : « *si cette analyse (organisée) apparaît incontournable, rien ne nous permet de décréter a priori que les idéologies, les combats d'idées et les aspects cognitifs s'effacent -ou sont minorés- devant les rapports micro-sociaux ou la complexité des dynamiques et des blocages organisationnels* »[168]. Dans cette perspective, l'action publique reste une action

[167] A. Faure, G. Pollet, P. Warin, 1995. La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan. Voir aussi l'ouvrage collectif dirigé par J.-P. Leresche (dir.), 2001. Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Pedone. Les auteurs ont une approche originale qui consiste à conserver les apports de la gouvernance tout en y attachant des questions de légitimité politique (démocratie, valeurs d'intérêt général).

[168] G. Pollet, 1995. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques, essai de modélisation à partir de l'exemple des politiques de retraite dan une perspective historique, in A. Faure et *ali*, La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel, *op. cit*., p. 31.

organisée particulière puisqu'elle s'inscrit dans le champ politique. Les acteurs gouvernementaux restent des acteurs spécifiques dotés de ressources rares (légales, financières, électorales). Or, l'analyse des *stratégies* politiques en termes de « contingences » ne peut pas tout à fait rendre compte des modalités d'implication des acteurs politiques dans l'action publique alors que l'appel à leurs « références » d'action permet d'éviter cet écueil.

Conclusion du chapitre 1

Dans ce chapitre, nous avons voulu mettre en scène les changements empiriques qui ont touché les modes de gouvernement des villes moyennes des années 60 aux années 90. En même temps, nous avons mis en évidence un déplacement théorique partant d'une conception institutionnelle du gouvernement local à une conception fondée sur l'action publique. Ceci nous a permis d'introduire notre hypothèse d'un gouvernement fondé sur sa capacité d'intervention. Toutefois, une seconde hypothèse complémentaire à celle-ci consiste à considérer que les activités politiques sont spécifiques et ont un caractère multi-dimensionnel. Cela nous a conduit à re-problématiser la question du gouvernement des villes à partir d'une sociologie politique de l'action publique. Il s'agit de considérer l'action publique comme le « révélateur » privilégié de l'activité gouvernementale urbaine contemporaine, en tant que contenant et contenu. Il s'agit désormais de mettre en application ce cadre théorique et analytique sur un terrain d'investigation pertinent : la mise en place de politiques de développement universitaire dans trois villes moyennes.

PREMIÈRE PARTIE

Les politiques universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez

Introduction à la première partie

Les développements théoriques précédents ont eu pour objet d'une part, de cerner les contours de notre recherche sur les formes contemporaines du gouvernement des villes et d'autre part, de déterminer le cadre d'analyse dans lequel s'insère ce travail à savoir, celui d'une sociologie politique de l'action publique locale. Il convient à présent d'analyser concrètement différents processus de construction et de mise en œuvre de politiques locales, processus susceptibles d'éclairer les formes contemporaines du gouvernement des villes.

Trois chapitres structurent cette première partie. Le chapitre 2 présente les choix méthodologiques : la sélection des terrains, les techniques d'enquête mobilisées et les raisons pour lesquelles ce travail s'intéresse au processus historique de développement universitaire des villes moyennes dans une logique à la fois diachronique et synchronique. Les chapitres 3 et 4 exposent trois politiques universitaires locales : La Rochelle, Albi et Rodez. Ces deux derniers cas étant inscrits dans un contexte régional commun, ils sont traités dans un seul et même chapitre.

Chapitre 2
Méthodologie et présentation des terrains

Le questionnement théorique de la recherche suppose l'examen des collectivités locales en action et en interaction. Ce choix comporte son lot de contraintes : trouver un domaine d'intervention suffisamment transversal pour aborder des systèmes d'action complexes ; statuer sur le choix des méthodes d'observation ; sélectionner des terrains comportant *a priori* les éléments nécessaires à la découverte scientifique. Pour toutes ces raisons, ce chapitre présente d'abord la méthode d'investigation (1), puis les techniques et matériaux d'enquête (2) et enfin, quelques éléments de contexte des cas d'étude sélectionnés : La Rochelle, Albi et Rodez (3).

1. METHODE D'INVESTIGATION

Les choix méthodologiques sont intimement liés à l'objet étudié : les villes moyennes confrontées à la question universitaire. Cette association apparemment singulière a guidé les premières interrogations de recherche et invite à ce qu'un premier point lui soit consacré (1.1.). Il apparaît en définitive que l'exercice monographique est la méthode la mieux adaptée pour relever le défi analytique. (1.2.). C'est en tout cas celle que nous avons choisi d'éprouver sur trois terrains (La Rochelle, Albi et Rodez) particulièrement révélateurs de la volonté des acteurs territoriaux de se positionner sur une telle problématique (1.3.).

1.1. LES VILLES MOYENNES ET L'UNIVERSITE : ENTRE VOLONTE DE GRANDIR ET REVES DE GRANDEUR

Plus que les villes moyennes, plus que l'université, c'est le mariage entre les deux qui nous apparaît être un objet d'investigation pertinent pour notre questionnement. Cet

intérêt s'est manifesté dans le prolongement d'un corpus de recherches largement structuré par les travaux de Daniel Filâtre[169] sur le thème de la territorialisation de l'enseignement supérieur à partir de la fin des années quatre-vingt. Sans doute y a t-il quelque paradoxe à associer l'objet « université » à l'objet « villes moyennes », tant l'université apparaît définitivement rattachée à l'image de la grande ville. Pour aborder le caractère singulier de l'histoire du développement universitaire des villes moyennes, il semble nécessaire de s'arrêter sur l'objet « ville moyenne » et sur le principe hiérarchique qui lui donne tout son sens. Que l'on insiste sur le critère de la taille, des fonctions territoriales exercées, des activités localisées ou encore des modes de gouvernement de ces villes, ce principe de classement hiérarchique est toujours présent.

La notion « villes moyennes » donne lieu à des acceptions à géométrie variable. Certains d'entre elles font référence à des limites larges de taille entre 20 000 et 200 000 habitants, ce qui représente, en 1990, 203 villes et 28% de la population nationale[170]. D'autres s'appuient sur une plage démographique plus restreinte : entre 50 000 et 150 à 200 000 habitants, ce qui représente une centaine de villes moyennes rassemblant quelques neuf millions d'habitants[171]. Aux États-unis cependant, les villes considérées comme « moyennes » sont celles dont la population est comprise entre 50 000 et un million d'habitants et au Canada, ce même qualificatif s'applique à des villes regroupant entre 25 000 et 200 000 habitants. Si le critère de la taille séduit par son apparent formalisme, définir un seuil démographique qui inclurait ou exclurait les villes de la classe « moyenne » est en réalité un véritable casse-tête. De plus, la taille moyenne des villes d'un même pays ou d'une région peut évoluer dans le temps. Considérant nécessaire de ne pas s'enfermer dans cette référence renvoyant aux seuls seuils démographiques, Thérèse Saint-Julien s'appuie sur d'autres critères de définition tels que les fonctions exercées par ces villes et leurs positions dans les systèmes urbains régionaux : « *en deçà des niveaux de villes capitales et des métropoles régionales majeures c'est-à-dire celles dont les systèmes d'interdépendance intègrent pleinement les dimensions internationales* »[172]. Dans une perspective comparable, la FMVM (Fédération des Maires des Villes Moyennes) réduit très sensiblement la classe - entre

[169] Utilisés tout au long de la recherche et référencés en bibliographie.
[170] F. Santamaria, 1998. Les villes moyennes françaises : entre hiérarchie et réseaux, Géographie et aménagement, Thèse de 3e cycle, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 7.
[171] C. Manzagol, F. Charbonneau et P. Lewis (dirs.), 2003. Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse et des stratégies, Éditions Trame, pp. 11-16.
[172] T. Saint-Julien, 2003. Les villes moyennes en Europe, contextes et défis, *in* C. Manzagol, F. Charbonneau et P. Lewis, *Op cit.*, p. 20.

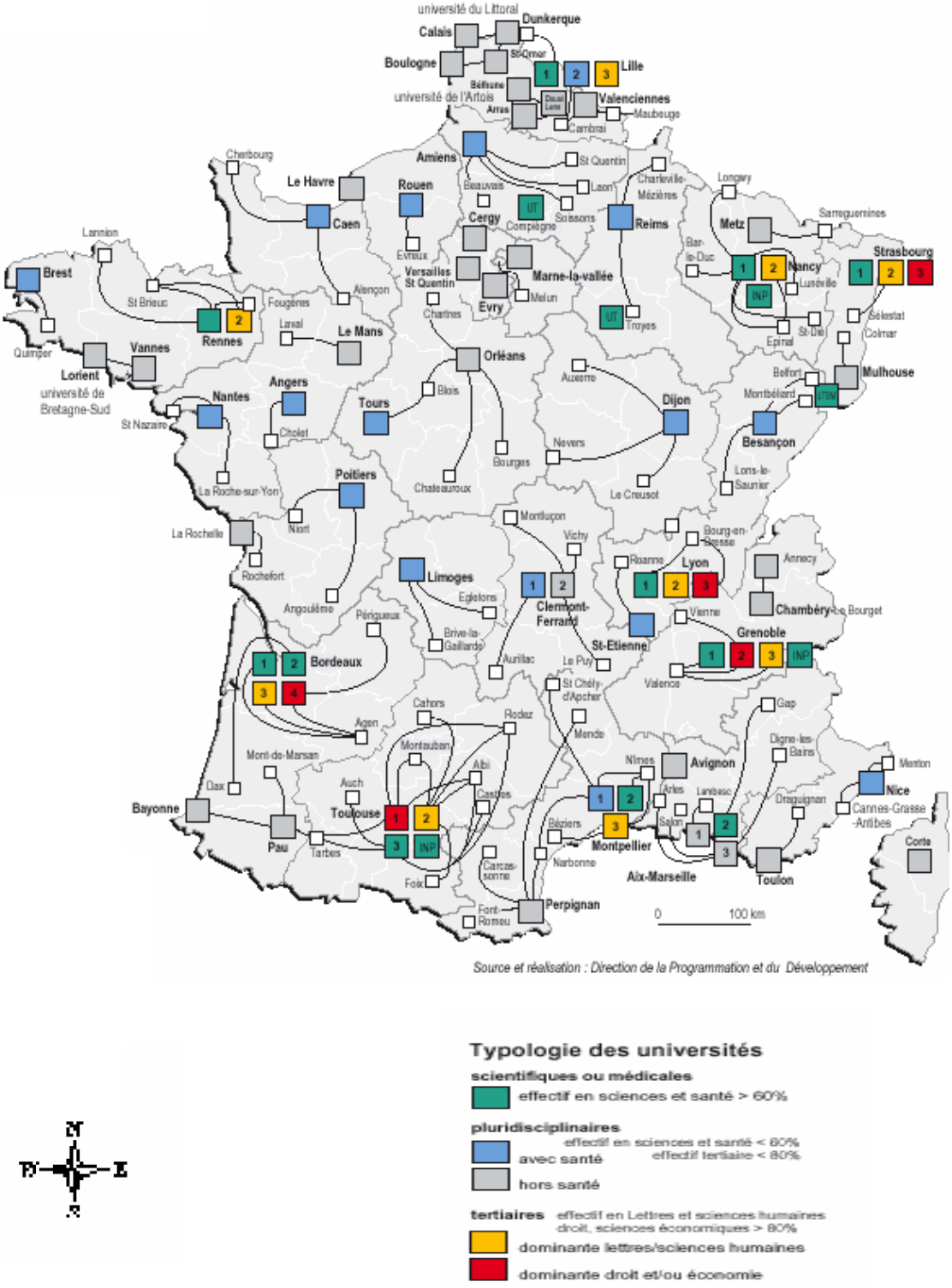
20 000 et 100 000 habitants- et s'appuie sur un critère de centralité territoriale renvoyant principalement à l'influence administrative (chef-lieu) et à la centralité politique et économique à l'échelle départementale qui en découle historiquement. Cette définition permet aux préfectures qui n'atteignent pas les 20 000 habitants d'être intégrées dans la catégorie. Sur la base de ces nouveaux critères, l'échantillon des villes moyennes françaises passe de 203 à 185 villes[173].

Mise à l'épreuve du développement universitaire des villes moyennes à partir de la fin des années quatre-vingt, cette définition *politique* a du sens. En effet, ce sont ces villes, souvent chefs-lieux ou sous chefs-lieux, n'atteignant pas pour la plupart la barre des 100 000 habitants - ou la dépassant tout juste pour une poignée d'entre elles - qui vont être impliquées dans le processus de territorialisation universitaire à partir de la fin des années quatre-vingt et du début de la décennie quatre-vingt-dix. Cent cinquante villes, dont le poids démographique varie entre 20 000 et 150 000 habitants et qui sont pour la majorité préfectures de département ou sous-préfectures[174], sont concernées. Nous présentons dans la page suivante la carte universitaire française en 2001-2002. Cette carte met en évidence le processus de densification du réseau universitaire dans la décennie 90. (Carte 1).

[173] Sur la base du recensement de 1990.

[174] D. Filâtre souligne ainsi que deux facteurs influent plus particulièrement sur la présence de formations universitaires dans des villes non sièges d'une université : la situation administrative et le poids démographique. D. Filâtre, 1998. L'université face à ses territoires, Sociologie, H.D.R., Université Toulouse-Le Mirail, p. 119.

Carte 1 : Les Universités métropolitaines (Hors Paris) et leur antennes en 2001-2002 hors ingénieurs et IUT



Rien ne prédestinait *a priori* ces petites villes moyennes à devenir des lieux et encore moins des acteurs du système universitaire français. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'ensemble des capitales régionales concentrait l'essentiel de l'offre de formations et de recherche universitaire. Il ne restait aux villes moyennes -et encore de façon très marginale- qu'un rôle universitaire technologique (IUT) sans oublier, toutefois, les différentes autres filières (BTS, classes préparatoires aux grandes écoles, écoles de commerce, formations sanitaires et sociales…) dont la majorité sont souvent qualifiées, assez significativement, de *formations post-baccalauréat*[175].

Ainsi, le principe de classement hiérarchique des villes par la taille se reproduit dans quasiment tous les domaines. Il vaut pour la carte universitaire qui distingue désormais le centre parisien, les grands pôles dans les capitales régionales, les universités moyennes anciennes ou nouvelles dans les villes moyennes les plus grandes (entre 100 000 et 200 000 habitants) et les sites délocalisés dans les villes moyennes entre 20 000 et 100 000 habitants. Ce principe hiérarchique vaut aussi dans le domaine économique, les métropoles régionales étant considérées comme le creuset des activités stratégiques[176]. Le territoire n'est certes pas nié dans les dynamiques économiques contemporaines qualifiées diversement d' « *économie relationnelle* » ou d' « *économie du savoir* ». Au contraire, il en est une de ses *matrices*[177] cruciales d'organisation. Toutefois, parce que l'économie contemporaine s'appuie sur des activités de haute technologie et sur l'idée de fertilisation croisée et résiliaire entre ces activités et la recherche[178], elle bénéficie principalement aux grandes villes et aux grands centres qui constituent les nœuds de concentration des entreprises de pointe et des grands centres de formations supérieures et de recherche.

---

[175] Nous prendrons le parti, à l'instar de J.-P. Domergue, de parler de « *formations supérieures dans les lycées* » (STS, CPGE) ou de « *formations supérieures hors de l'Éducation nationale* » (formations sanitaires et sociales ou agricoles et écoles de commerce). J.-P. Domergue, 1996. Territoires et enseignements supérieurs : d'une fonction nationale unifiée à une complexité régionalisée, 1, CNFPT, pp. 29-56.

[176] P. Veltz, 1996. Mondialisation, villes et territoires, PUF.

[177] *Ibid.*, p. 10.

[178] Cette idée est récurrente dans les débats sur l'aménagement du territoire en France. On se référera notamment au projet du CIADT du 14 septembre 2004 de créer des « pôles de compétitivité » s'appuyant à la fois sur les universités, les entreprises et la recherche. Une somme de 750 millions d'euros pourrait y être consacrée. Les sites pressentis étant Grenoble, Sophia-Antipolis, Toulouse et la Bretagne. Les échos, 2004. "Pôles de compétitivité : les pouvoirs publics injectent 750 millions d'euros d'aides", le 15 septembre.

Mais, ce sont aussi les modes d'action publique développés dans les villes moyennes qui semblent se particulariser par rapport à ceux des grandes villes. Apparemment, les gouvernants des grandes villes sont dotés d'une plus grande autonomie politique vis-à-vis de l'État et d'une plus grande capacité entrepreneuriale. Dans les années 70, Pierre Grémion considérait déjà que son modèle d'administration républicaine, caractérisé par une relation privilégiée des élus locaux avec les représentants déconcentrés de l'État et par une gestion publique en « bon père de famille » ne fonctionnait pas pour les grandes villes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, les travaux des années 80 sur le gouvernement des villes moyennes ont montré combien ce diagnostic pouvait ne pas avoir assez tenu compte des changements profonds qui touchaient également les villes moyennes dans les années 70. Toutefois, les travaux contemporains observent des tendances permanentes de différenciation des modes d'action publique selon la taille des villes. Ainsi, dans une recherche sur la construction des politiques de reconversion économique en France dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, des chercheurs toulousains[179] mettent en évidence deux grands modèles de systèmes locaux d'action publique : le modèle de la *gouvernance urbaine* et le *modèle néo-républicain*. Ces deux systèmes correspondent respectivement aux configurations d'acteurs repérées dans les grandes villes et dans les villes moyennes. Dans le premier cas, tous les niveaux de décision sont impliqués, depuis l'Europe jusqu'à la Commune, en passant par l'État et la Région auxquels se joignent encore d'autres acteurs notamment économiques. Dans le cas des villes moyennes, les auteurs mettent en évidence une certaine continuité avec le modèle d'administration républicaine de P. Grémion même si une différence notable est pointée en ce qui concerne l'affaiblissement des notables au profit des « *nouvelles capacités d'action* »[180] des institutions locales. La Région est absente de ce modèle, les partenaires non gouvernementaux sont faiblement représentés et « *le département reste le niveau territorial de négociation entre les élus locaux et l'État* »[181].

Dès lors, quand, à la fin des années quatre-vingt, les élus locaux de ces villes moyennes se prononcent en faveur de la localisation d'activités universitaires sur leur territoire de responsabilité, c'est hautement significatif pour l'analyste. Loin d'être réduit à un simple prétexte d'observation des gouvernants des villes moyennes en action, l'objet

[179] C. Beslay, M. Grossetti, F. Taulelle et *ali.*, 1998. La construction des politiques locales, reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique, L'Harmattan.
[180] *Ibid.*, p. 199.
[181] *Ibid.*

« université » s'apparente à un élément constitutif de notre questionnement. Plus qu'un prisme au travers duquel il s'agirait de décrire les processus politiques locaux, l'université et l'idée de grandeur qu'elle évoque pour les acteurs territoriaux nous semblent être des révélateurs du phénomène politique étudié. Nous considérons que le phénomène du développement universitaire des villes moyennes constitue un lieu d'investigation privilégié pour au moins deux raisons.

Premièrement, l'implication des élus locaux sur ce dossier est révélatrice des fonctions politiques contemporaines. Pour ces élus, choisir « *l'intelligence comme levier de développement économique* » [182] n'est pas seulement considéré comme un enjeu de développement local mais comme une question de « *survie* »[183]. Ceci laisse entrevoir le rôle et les fonctions que s'assignent ces élus sur leur territoire. Doter leur territoire de formations universitaires équivaut, pour eux, à faire pénétrer leur territoire dans la course économique. Or, si la catégorie des villes moyennes peut renvoyer à un statut immuable de ville intermédiaire, elle peut également qualifier un statut de transition sur le plan du développement économique, entre déclin et développement. Ainsi, l'acquisition de formations universitaires constitue un espoir, voire un facteur réel, de qualification pour ces villes. Pour l'illustrer, le palmarès des villes réalisé, en 2000, par la revue l'Entreprise classe La Rochelle à la deuxième place des villes comprises entre 100 000 et 200 000 habitants[184]. La revue observe que cette ville a connu les progressions les plus fortes par rapport à ses paires, dans trois domaines : l'emploi, l'enseignement et la matière grise et les finances municipales. Cet exemple illustre clairement deux principes :

-d'abord, les formations supérieures et la recherche sont, dans nos sociétés occidentales, considérées comme un facteur d'attractivité urbaine et de développement économique particulièrement essentiel ;

- ensuite, l'engagement des élus des villes moyennes dans des politiques de développement universitaire peut contribuer effectivement, avec d'autres facteurs, à qualifier leur ville de façon tangible et symbolique et représente donc à ce titre un facteur de légitimation essentiel.

---

[182] Extrait d'un discours de C. Saunier, maire de Saint-Brieuc, sénateur des côtes d'Armor et vice-président de la Fédération des maires des villes moyennes cité in Vie universitaire, 2000. "Les villes moyennes passent à l'offensive", Dossier spécial : les universités face au défi territorial, décembre, p. 12.

[183] *Ibid*.

[184] Ce palmarès est fondé sur une analyse multicritères : démographie (aire urbaine), emploi, enseignement et matière grise, entreprises, finances municipales, équipements et transports, structures d'accueil des entreprises, cadre de vie. La revue L'Entreprise, 2000. "Le palmarès des villes". Disponible sur : [www.lentreprise.com/classements/palmarès-des-villes/2000] ; consulté le 31 mai 2004.

Deuxièmement, s'engager dans un secteur public de la compétence monopolistique de l'État et faire face à de nouveaux partenaires d'action tels que les universités, c'est pour les élus de ces villes une mise à l'épreuve de leurs compétences gouvernementales à l'instar de ce qui se passe déjà dans les grandes villes et ce à deux niveaux.

Tout d'abord au niveau des relations avec l'État.

Les politiques universitaires inscrivent les acteurs publics locaux dans un *secteur* d'intervention publique globalement commun et largement institué par l'État. La notion de *secteur*[185] a ici un double sens. D'une part, elle renvoie à un domaine d'intervention des autorités publiques auquel correspondent une organisation et une bureaucratie (principalement étatique et ministérielle). D'autre part, elle renvoie à un secteur professionnel constitutif de rôles sociaux spécifiques. Le *secteur* de l'enseignement supérieur et de la recherche a beaucoup évolué dans la décennie quatre-vingt-dix. Il est, plus précisément, marqué par un double processus de transformation : d'une part, la territorialisation des politiques de développement universitaire ; d'autre part, l'autonomisation et le renforcement des universités vis-à-vis de leur tutelle ministérielle. Désormais, tous les niveaux de décision, du niveau local au niveau central, sont impliqués dans la gestion du secteur par le biais de la contractualisation des politiques d'investissement dans le domaine universitaire : le Plan U2000 (Université 2000) en 1990, le Plan U3M (Université du troisième millénaire) en 1999, les CPER (Contrats de plan état-région) depuis 1984. Par conséquent, alors que la dynamique centre/périphérie pouvait être considérée jusque dans les années 70 comme une caractéristique typique du gouvernement des villes moyennes, l'analyse des politiques universitaires permet d'interroger la recomposition des relations central/local ainsi que la diversification des partenaires des collectivités locales (Région, Europe).

Ensuite, au niveau des relations inédites avec les universités et leurs composantes.

D'une certaine manière, ce dernier point introduit définitivement les villes moyennes dans les processus typiques de la gouvernance urbaine, les relations qui s'instaurent entre les acteurs publics locaux et les milieux universitaires pouvant être

[185] Notre définition du secteur s'appuie sur celles données par J.-P. Gaudin, 1999. Gouverner par contrat : l'action publique en question, Presses de Sciences Po, p. 38 ; B. Jobert et P. Muller, 1987. L'Etat en action, PUF, p. 55 ; et M. Pongy et G. Saez, 1994. Politiques culturelles et régions en Europe, l'Harmattan, p. 15.

apparentées, jusqu'à un certain point, aux relations public/privé constitutives des premiers travaux sur la gouvernance urbaine dans les grandes villes.

Dès lors, le dossier universitaire présente, selon nous, un intérêt double. Il est, d'abord, un révélateur particulièrement puissant des dimensions constitutives du gouvernement des villes contemporaines. Il est ensuite un révélateur privilégié de la complexification des modes d'action publique locaux.

1.2. LE CHOIX DE LA MONOGRAPHIE : UNE DEMARCHE INDUCTIVE

Deux grandes options méthodologiques se présentaient à nous pour observer le phénomène de gouvernement des villes moyennes par l'action publique universitaire. L'une, de type quantitatif, fondée sur une batterie d'indicateurs préalablement constitués, permet de réunir un ensemble de données issues d'un échantillon représentatif de villes. La difficulté de cette option est que, précisément, la mise en place de ces indicateurs quantitatifs est soumise à une connaissance déjà fine du phénomène étudié. L'autre option méthodologique, de type qualitatif, privilégie la comparaison de quelques cas et nécessite un investissement empirique important. Nous avons pris le parti de privilégier cette deuxième option pour différentes raisons.

Évoquons, pour commencer, l'intérêt social de la démarche monographique qui nous paraît essentiel. Faire le choix de l'étude monographique, c'est rendre accessible le contenu du travail politique local *concret*[186], travail souvent occulté derrière des programmes et décisions formelles. Howard S. Becker nous rappelle ainsi qu'un des intérêts des recherches qualitatives est la connaissance rendue disponible « *à tous ceux qui ne sont pas sociologues* »[187]. La monographie, en tant que message vivant et proche des gens, permet aux acteurs sociaux impliqués de valoriser leurs propres pratiques et aux acteurs sociaux non impliqués ou aux générations futures de mieux appréhender des activités avec lesquelles ils n'auraient jamais eu de contact autrement.

En revanche, l'intérêt scientifique du travail monographique n'est pas toujours forcément perçu ou conserve un caractère ambivalent. La méthode monographique est

[186] En référence aux travaux des sociologues sur l'État « au concret » ou « en action ». Travaux déjà cités dans le chapitre 1.
[187] H.-S.Becker, 1986. "Biographie et mosaïque scientifique", Actes de la recherche en sciences sociales., traduit de l'anglais par S. et J. Peneff, (62-63), juin, pp. 108 et 109.

souvent considérée comme lourde et fastidieuse, privilégiant la restitution du terrain à la théorisation. Certains peuvent, par conséquent, s'en méfier alors que d'autres, convaincus, se retiendront d'en rendre compte pour ne pas ennuyer leurs lecteurs. Ainsi, comme le rappelle P. Grémion en préface de l'ouvrage d'O. Borraz sur sa monographie de Besançon, le problème n'est pas tant qu'il n'existe pas de travail monographique mais que, le plus souvent, « *les auteurs choisissent soit d'anonymiser les villes retenues soit de laisser dormir leur travail dans les profondeurs des bibliothèques universitaires* »[188].

Faire le choix de la monographie c'est pourtant résolument s'inscrire dans la tradition de la sociologie de l'École de Chicago et de celle, en France, du CSO (Centre de sociologie sur les organisations)[189]. Ces sociologies privilégient une posture fondamentalement inductive, c'est-à-dire l'enracinement de la recherche « *dans des études de terrain minutieuses* »[190]. Pour nous, ce choix s'est d'abord traduit par une enquête de type « *compréhensif* », en référence à Max Weber.

« *Nous désignerons toujours par « activité » (en y comprenant l'omission volontaire et l'acceptation) un comportement compréhensible, ce qui veut dire un comportement relatif à des « objets » qui est spécifié de façon plus ou moins consciente par un quelconque sens (subjectif) « échu » ou « visé* »[191].

Autrement dit, l'« objectivité » des faits politiques observés n'a de sens que par rapport aux subjectivités des individus impliqués. C'est la raison pour laquelle l'entretien a tenu une place centrale dans notre investigation. Néanmoins, si la méthode compréhensive a exigé de nous une capacité *empathique* avec l'univers politique observé, cette capacité n'a pas consisté à déceler les « dispositions intérieures » des acteurs publics locaux. Nous nous sommes plutôt attachés, dans la tradition « clinique » de la sociologie des organisations, à comprendre la rationalité des activités des élus et de leurs techniciens en fonction de l'étude d'une part, du sens donné par ces derniers à leurs

---

[188] P. Grémion, 1998. "Préface", *in* O. Borraz, Gouverner une ville, Besançon 1959-1989, Presses universitaires de Rennes, p. 11.

[189] Les premiers pas de cette sociologie de terrain commence sous l'égide R. Park sur l'étude *écologique* de la ville de Chicago à partir de 1916 et se prolonge dans bon nombre de travaux qu'il est impossible de tous citer ici. Toutefois, l'ouvrage de A. Strauss et R. Glaser (1967, *op. cit*) marque une étape importante de formalisation de cette tradition de recherche. Les travaux français de M. Crozier et E. Friedberg (1977. L'acteur et le système, Le Seuil) et de E. Friedberg (1993. Le pouvoir et la règle, critique de l'action organisée, Le Seuil) prolongent et enrichissent cette sociologie inductive.

[190] A. Strauss et B. Glaser, 1967. The discovery of grounded theory cité *in* A. Strauss, 1992. La trame de la négociation, sociologie qualitative et interactionnisme, L'Harmattan, p. 52.

[191] M. Weber, 1992. Essais sur la théorie de la science, Plon, p. 305.

pratiques, ce qu'a permis la méthode de l'entretien et d'autre part, des situations dans lesquelles ces acteurs étaient plongés, ce qu'a permis l'enquête ethnographique.

Le travail monographique a ainsi rassemblé diverses techniques d'enquête permettant de mieux appréhender les relations complexes entre divers acteurs qui se nouent dans le cadre des politiques locales. A la manière cinématographique du temps *répété*[192], nous avons cherché à démultiplier les points de vue (les entretiens variés, les documents officiels, les documents de travail, les notes, les courriers, la presse quotidienne régionale et nationale). Il s'agissait de voir à l'œuvre les acteurs publics locaux (élus, administratifs, techniciens) dans leur système de contraintes. Enfin, parce qu'il s'est inscrit dans le temps long, le travail monographique a permis de donner du sens à la notion de *processus*. L'hypothèse est que les politiques publiques ne sont pas des schémas décisionnels séquentiels qui vont du problème à traiter jusqu'à la mise en oeuvre en passant par la détermination de solutions. La première idée, qui va dans le sens de cette hypothèse, est que les décisions publiques résultent de négociations et d'ajustements mutuels entre divers acteurs. La deuxième idée est que le décideur, loin de pouvoir précipiter les choses, « *va entreprendre de modifier progressivement et de manière continue, le système sur lequel il veut intervenir* »[193]. Les politiques locales s'apparentent donc à des processus de nature incrémentale et itérative en fonction de la confrontation des programmes élaborés localement avec les partenaires et diverses autres contraintes ou ressources rencontrées dans le cours de l'action. Seule l'inscription de la recherche dans la durée (dix ans) a permis de repérer ces dynamiques d'apprentissages individuels et collectifs ainsi que les ajustements stratégiques locaux qui en découlent logiquement.

Toutefois, cette analyse clinique et qualitative n'est pas suffisante. Contrairement à ce que l'on pourrait penser au prime abord[194], la méthode monographique ne consiste pas en la *juxtaposition* d'études de cas. Seule la comparaison rend possible l'interprétation des phénomènes observés et permet de retrouver une « *extériorité* »[195]

---

[192] Au cinéma, le procédé du temps répété consiste à suivre un même événement selon le point de vue des différents protagonistes.
[193] P. Muller et Y. Surel, 1998. L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, p. 115.

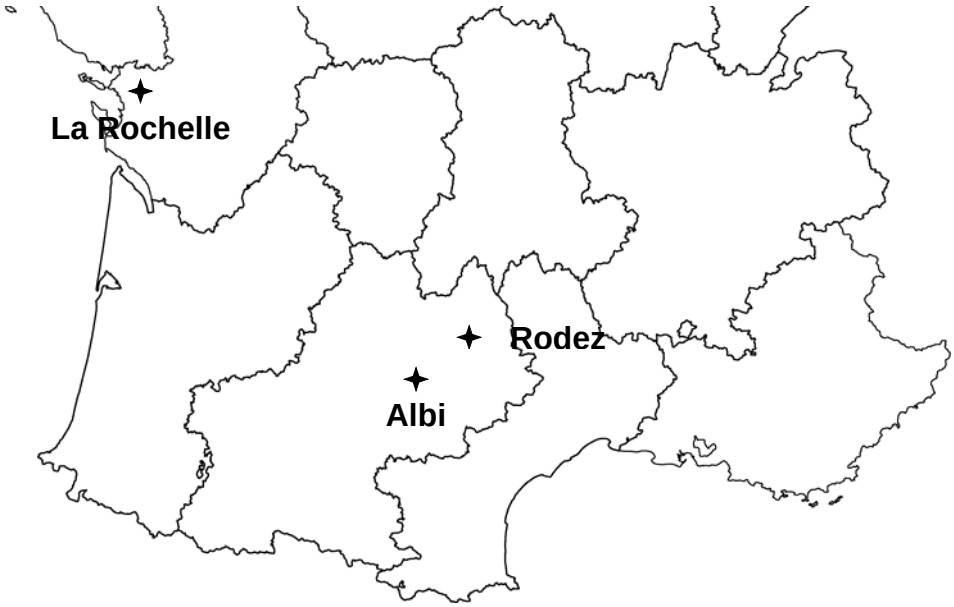
[194] C'est la critique que fait Andy Smith aux méthodes monographiques *in* A. Smith, 1996. "Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", *in* A. Faure, G. Pollet et P. Warin, (dirs.), 1995. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. L'Harmattan, p. 122.
[195] E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 303.

favorable à la généralisation des faits. La comparaison de quelques cas nous a donc permis de repérer des configurations d'action et des styles d'intervention identiques ou, à l'inverse, différenciés. Cet exercice comparatif a renforcé l'intelligibilité des phénomènes observés. Plus explicitement, cette mise en perspective a permis de sortir des cas isolés pour comprendre, dans un regard fondamentalement sociologique, les dimensions transversales et constitutives du gouvernement des villes moyennes contemporaines.

1.3. LE CHOIX DES TERRAINS : LA ROCHELLE, ALBI ET RODEZ

Il faut rappeler, indépendamment du choix des sites qui a été le notre, que c'est l'ensemble des villes moyennes françaises ou presque qui se sont engagées sur le dossier universitaire à partir de 1990 (Carte 2). La sélection de trois villes –La Rochelle, Albi, Rodez- se justifie par la conjugaison de deux dimensions décisives. D'abord, celle de la place toujours prioritaire du dossier universitaire dans l'agenda politique local de ces trois villes à la date de l'enquête, entre 1999 et 2001. Cet engagement politique local annonçait un terrain d'analyse tout à fait prometteur. Ensuite, les situations universitaires de ces trois sites, par leur diversité, permettaient d'envisager différentes configurations d'action publique locale. L'analyse s'étend sur une temporalité d'un peu plus de dix ans - entre la période pré-U2000 (80's) et la fin de la récolte de notre matériau d'enquête, en 2001.

Carte 2 : Localisation des trois villes dans le sud-ouest français



Réalisation : C. Manifet

Les trois sites universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez peuvent, en 2001, être placés sur un axe en fonction du volume et de la diversité de leur offre universitaire. La Rochelle est la mieux placée sur cet axe grâce à une université de plein exercice. Albi se situe en seconde position avec un centre universitaire délocalisé relativement conséquent et en croissance. Rodez se situe en troisième position avec un centre universitaire délocalisé peu doté et en stagnation. Le poids universitaire de La Rochelle semble aujourd'hui prendre des distances irrattrapables pour les deux autres sites étudiés. La Rochelle rassemble 6272 étudiants universitaires, Albi 1822 et Rodez 971 (Cartes 3 et 4).

L'offre universitaire du site rochelais est, par ailleurs, plus complète qui va des premiers aux troisièmes cycles même si, pour une université de plein exercice, le poids des formations de troisième cycle demeure faible (288 étudiants et 4.8% des effectifs totaux). Le site dispose d'une activité de recherche encore en émergence mais en croissance. L'offre universitaire d'Albi est largement dominée par les premiers cycles généralistes (DEUG) et a été étoffée depuis 2000 par quelques seconds et troisièmes cycles (licence, IUP, DESS). Si des réflexions dans ce domaine sont en cours à la date de l'enquête, la recherche est encore embryonnaire à Albi. Le site de Rodez est doté de premiers cycles technologiques (IUT) et généralistes (DEUG) auxquels s'ajoutent, depuis 2001, quelques licences professionnelles.

Tableau 1 : Effectifs universitaires en 1999/2000

	Albi	Rodez	La Rochelle
DEUG	1684	394	2900
IUT	0	410	855
2eme cycle	0	26	1887
3eme cycle	0	-	288
Total	1822	971	6272

Source : DPD- Min. de l'ENESR, Atlas régional, 1999-2000.

La comparaison des trois sites montre de fortes disparités. Pourtant, une même photographie des sites réalisée en 1990, au lancement du Plan Université 2000, ne laissait pas forcément présager cette évolution. La Rochelle disposait, il est vrai, de véritables atouts « sectoriels » par rapport à la plupart des villes moyennes de son académie et du territoire national : un IUT depuis 1968, un premier cycle de droit depuis 1974, une école supérieure de commerce rattachée à la CCI depuis 1987, une école d'ingénieurs[196] depuis 1988 ainsi qu'un laboratoire de recherche de l'IFREMER depuis 1986. Par ailleurs, le bassin de formations de La Rochelle était le plus important de son académie derrière Poitiers avec un effectif total de 2257 étudiants dont 1262 universitaires et un vivier départemental de bacheliers d'environ 3132 élèves alors que les départements du Tarn et de l'Aveyron, les deuxième et troisième bassins de bacheliers de Midi-Pyrénées, n'atteignaient pas, respectivement, les 2000.

Tableau 2 : Effectifs des étudiants des trois sites- année 1990-91

Types de formations	**Rodez**	**Albi**	**La Rochelle**
CPGE	0	55	217
STS	400	454	353
IUT	262	0	759
Université	0	265	503
École d'ingénieurs	0	0	91
Autres (san. et social, école de commerces)	200	100	334
Total universitaire (hors Iufm)	262	265	1262
Total	862	874	2257

Sources : Rectorats d'Académie de Poitiers et de Toulouse.

En revanche, les différences entre Albi et Rodez n'étaient pas aussi significatives en 1990. Les deux sites s'inscrivaient dans des bassins de formation relativement

[196] L'EIGSI : École d'ingénieurs en génie des systèmes industriels.

comparables. En 1990, on comptait 2166 bacheliers dans le Tarn et 1777 dans l'Aveyron. En termes d'offre universitaire, le site de Rodez était ancien, disposant d'un IUT depuis 1969. Il rassemblait 262 étudiants universitaires sur un total de 862 étudiants inscrits dans divers STS (sections de techniciens supérieurs) publics mais aussi privés. Le site d'Albi, au contraire, était un site universitaire tout récent, depuis la rentrée 1989, grâce à une délocalisation d'un DEUG de droit de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse (UT1). Il regroupait 265 étudiants universitaires sur un ensemble de 874 étudiants toutes formations confondues.

Tableau 3 : Évolution des effectifs sur les trois sites entre 1990, 1994 et 1999

Sites	Types de formation	1990/91	1993/94	1994/95	1999/00
La Rochelle	Université (hors IUT et IUFM)	503	2429	3388	5075
	Tout Université	1262	3565	4196	6272
	Tout ens. Sup.	2257	5243		8528
Albi	Université (hors IUT et IUFM)	265	1389	1721	1684
	Tout université	265	1440	1757	1822
	Tout ens. Sup.	875	2163	2524	3285
Rodez	Université (hors IUT et IUFM)	0	63	82	420
	Tout université	262	428	357	971
	Tout ens. Sup.	862	1148	1023	1800

Sources : Rectorats d'Académie : 1990, DPD-Min. ENESR, Atlas régional 1994-95,1999-00.

En définitive, le choix de nos terrains d'étude nous permet d'observer des situations et des processus de développement universitaires diversifiés, posant comme hypothèse, l'existence de stratégies politiques locales également différenciées.

2. LE TRAVAIL MONOGRAPHIQUE

Une fois fixés les choix stratégiques d'investigation, il convient de présenter les techniques et matériaux mobilisés pour notre recherche. L'analyse des politiques universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez s'est appuyée sur une grille d'analyse comparée (2.1.) et des matériaux de nature qualitative (2.2.).

2.1. LA GRILLE D'ANALYSE COMPAREE DES POLITIQUES LOCALES UNIVERSITAIRES

Pour favoriser la monographie comparée, le cadre d'analyse général de départ qui croise l'analyse des politiques publiques avec l'analyse de l'action organisée et l'analyse cognitive a été précisé dans le cadre d'une grille d'analyse. C'est cette grille qui a servi

de base aux investigations séparées sur chacun des sites ainsi qu'à l'analyse secondaire. Dans cette grille, nous distinguons trois dimensions d'analyse de l'action publique locale : la dimension *institutionnelle*, la dimension *collective*, la dimension *cognitive*. A chacune des deux premières dimensions, correspond un ensemble d'indicateurs à mesurer dans le cadre de l'enquête. Quant à la dimension *cognitive* qui permet de reconstruire le sens politique de l'action publique universitaire, elle a un caractère transversal et apparaît dans toutes les autres dimensions (Tableau 6).

Tableau 4 : Grille d'analyse de l'action publique universitaire

Dimensions	Questions
Dimension institutionnelle	
Budgets	Le poids de l'engagement local
Mise sur agenda	Quels sont les facteurs de mise sur agenda du dossier ?
Organisation politico-administrative	Quelles sont les compétences mobilisées et leur organisation ?
Activités de programmation	Mesurer le travail de programmation locale autour de l'action publique
Changement	Y a-t-il des moments de rupture ? dans ce cas, les distinguer et chercher à les expliquer
Dimension collective	
Coordination horizontale	Entre villes et départements qui s'associent ou non pour mener à bien les politiques universitaires locales communes
Coordination verticale	Entre les collectivités locales, l'État mais aussi les Régions voire l'Europe
Coordination local/universités	Entre les collectivités locales et les milieux universitaires régionaux et locaux
Dimension cognitive	
	Sens politique des actions menées

Source : tableau original.

2.1.1. LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE

Tout d'abord, il s'agissait de considérer que les processus d'action publique universitaire observés étaient des programmes d'action définis par une ou plusieurs autorités politiques locales visant des objectifs, mobilisant des ressources diverses (humaines, financières, techniques) et procédant à des opérations concrètes. Certes, les politiques universitaires sont loin d'être tout à fait maîtrisées par les collectivités locales impliquées. Toutefois, ces dernières sont dotées de ressources politiques, administratives, techniques et financières et développent, à leur niveau, leurs propres priorités et stratégies d'action dans les domaines dont elles ont la responsabilité légale (compétence) ou dont elles estiment avoir la responsabilité légitime (attentes sociales locales). Nous avons donc cherché à cerner cette mobilisation institutionnelle locale au travers de la *mise sur agenda*, des budgets investis, des activités de programmation, de l'organisation politique et administrative et des stratégies de pilotage des politiques menées.

Arrêtons-nous un instant sur la notion de mise sur agenda. Inscrire sur l'agenda la question universitaire est un moment particulièrement essentiel de la politique publique. Pour cette raison, cette étape constitue le point de départ de la monographie et du travail d'analyse. L'agenda se définit comme « *l'ensemble des problèmes perçus comme*

appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes »[197]. Dès lors qu'un problème social quelconque est inscrit sur l'agenda public, il devient un « enjeu » d'intervention publique, passant de l'état de problème social à l'état de problème politique et justifiant une intervention publique avec tout ce que cela implique de mise à disposition de moyens et de dépenses publiques. Aussi, nous sommes partis d'une question simple :

- pourquoi la question universitaire devient-elle à la fin des années 80 et au début de la décennie 90 un « enjeu » d'intervention publique locale ? Cette politisation relève-t-elle de la saisie d'opportunité que peut constituer le Plan Université 2000 ou bien est-elle le fruit d'une construction sociale et politique territoriale ?

2.1.2. LA DIMENSION COLLECTIVE

Comme cela a déjà été dit dans le cadre du chapitre problématique, comprendre les formes contemporaines du gouvernement des villes nous oblige à dépasser la seule perspective institutionnelle des *politiques* universitaires locales pour privilégier l'analyse de l'*action* publique universitaire locale en tant qu'action collective. Nous considérerons que les politiques universitaires sont des *systèmes régionaux d'enseignement supérieur* particulièrement complexes réunissant des acteurs de différents niveaux (État, Région, Département, ville) et de différents champs (politique, universitaire) en situation de plus ou moins grande interdépendance entre eux.

L'analyse du système régional d'enseignement supérieur fait appel au concept de *système d'action concret* défini par M. Crozier et E. Friedberg : « *tout contexte d'action peut se conceptualiser comme sous-tendu par un système d'action concret. Celui-ci le structure par des « règles du jeu » c'est-à-dire un ensemble de mécanismes qui définissent la pertinence des « problèmes » et des enjeux autour desquels les acteurs intéressés peuvent se mobiliser, et qui partant organisent médiatisent et régulent à la fois les interdépendances « objectives » entre participants et les processus d'échange qui s'ensuivent* » [198]. Ce concept permet d'insister sur la dépendance réciproque des acteurs impliqués dans les politiques universitaires locales, sur les jeux de coopération et de concurrence entre eux et sur les contraintes et ressources que cela pose pour les acteurs

[197] J.G. Padioleau, 1982. L'Etat au concret, PUF, p. 25.
[198] E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 156.

publics locaux. Il autorise enfin à concevoir les comportements des acteurs comme des *stratégies* où s'expriment leur capacité à orienter les règles du jeu collectif en leur faveur.

Daniel Filâtre précise, en outre, que les politiques universitaires locales s'inscrivent dans des systèmes d'action multi-acteurs[199] complexes, concurrentiels et conflictuels. A la suite de ce constat, il apparaît donc pertinent de distinguer, à l'intérieur de ces systèmes d'action universitaire complexes, des « sous-systèmes ». Un sous-système doit être conçu comme « *un mécanisme de coordination relativement autonome par rapport au système d'action élargi* »[200]. Notre analyse se focalise sur trois configurations relationnelles considérées comme structurantes des politiques locales universitaires : l'une s'apparente à une *coordination horizontale* qui renvoie au problème de l'intercommunalité, l'autre à une *coordination verticale* qui renvoie au problème des relations entre niveaux de décision État-Région-Département-Ville et enfin la dernière s'intéresse à la *coordination local/université*. Il s'agit pour chacun de ces sous-systèmes d'interroger les modèles de coopération à l'œuvre. En ce qui concerne plus précisément la *coordination verticale*, les relations entre les niveaux de décision territoriaux et l'État s'inscrivent désormais dans le cadre de la planification contractuelle. Nous en présentons les contours principaux dans l'encadré suivant[201]. Trois étapes de planification contractuelle ont jalonné l'histoire des politiques universitaires observées, dans la décennie 90, et font à ce titre l'objet d'une analyse spécifique (Encadré 1).

[199] D. Filâtre, 1998. *Op. cit.*, p. 194 et suivantes.
[200] Cette grille d'analyse de type organisationnel des systèmes d'action publics est largement inspirée des méthodes développées au sein même de notre équipe « politiques publiques » au CERTOP. Voir notamment J.Y. Nevers, 1996. Les changements des modes d'action publique locaux. Séminaire du Pôle Ville, le 22 novembre, document imprimé.
[201] Pour ne pas alourdir le propos, les monographies ne reprennent pas les données générales concernant chaque nouvelle échéance contractuelle.

Encadré 1 : La planification étatique du développement universitaire entre 1990 et 2000

Le Plan Université 2000 (Plan U2000)

Le conseil des ministres arrête la mise en œuvre du programme le 23 mai 1990.
Ministre de l'ENESR : Lionel Jospin et son conseiller C. Allègre.
Objectifs : accueillir plus d'étudiants et les accueillir mieux, adapter l'appareil d'enseignement aux besoins de l'économie, concourir à l'aménagement du territoire, préparer l'entrée dans l'Europe.
Nature de la programmation et temporalités : programme prospectif à 10 ans et programmatique à cinq ans, exceptionnellement (dans certaines régions) reconduit à 5 ans dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) entre 1994-98.
Procédures : Concertation nationale et régionale. Des Assises régionales sont mises en place entre mai et juin 1990 sous l'autorité du Recteur et du Préfet de région et rassemblent les services déconcentrés de l'Etat concernés, les communautés universitaires régionales, les collectivités locales et les acteurs socio-économiques.
Fin : octobre et novembre 1991.
Enveloppe globale : 6.1 milliards d'€.

Les schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (schémas de 95)

Le CIAT du 3 novembre à Troyes prévoit l'élaboration de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (Loi Pasqua).
Ministre de l'ENSR : François Fillon (1993-95), François Bayrou (1995-97).
Objectifs : concourir à l'aménagement du territoire par la répartition équilibrée des établissements d'enseignement supérieur sur le territoire en développant un maillage différencié du territoire universitaire entre les pôles généraux, les pôles spécialisés ou thématiques et les pôles professionnels.
Nature et temporalités de la programmation : essentiellement prospectif.
Procédures : concertation nationale, régionale voire locale par le biais de conseils d'orientation de sites.
Fin : dernier trimestre 1996 et début 1997.

Le Plan Université du Troisième Millénaire (U3M)

Le CIAT du 15 décembre 1997 prévoit l'élaboration d'un schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (Loi Voynet).
Septembre 1998 : présentation du Plan U3M par le ministre Claude Allègre.
Objectifs : aménagement Paris-Ile de France, mieux accueillir les étudiants, équiper les campus en technologies de l'information et de la communication (TIC), rationaliser le réseau universitaire en procédant à des regroupements, en créant des réseaux.
Nature de la programmation et temporalités : prospectif à vingt ans et programmatique à 6 ans renouvelable, correspondance avec le CPER (2000-2006...).
Procédures : concertation nationale et régionale. Réunions de lancement sous l'égide des Préfets de région, recteurs et Conseils régionaux.
Fin : juillet 1999.
Budget total : 7 milliards d'€.

Cependant, le concept de système régional d'enseignement supérieur, développé par Daniel Filâtre, nous invite à prendre également en compte les données de contexte propres aux territoires au sein desquels les jeux d'acteurs s'expriment. Le système d'interdépendances est alors double et s'établit à partir du j*eu des acteurs* et du *contexte local*[202]. Il convient, notamment, de réinscrire les politiques locales universitaires dans leur contexte académique et régional. Ces contextes définissent un certain nombre

[202] D. Filâtre (dir.), 1997. Université 2000 : Les effets des implantations nouvelles, étude sur la Région Centre, Lorient-Vannes et La Rochelle et synthèse de l'ensemble de l'étude, Programme de recherche-évaluation U2000/DATAR, CERTOP, UTM, 2, juillet, pp. 179-210.

d'interdépendances déterminantes : partage de certains bassins de bacheliers avec d'autres sites universitaires, liens avec les universités-mères pour les antennes, localisation géographique, poids socio-économique de la ville. Une meilleure connaissance des pratiques des *publics* des politiques universitaires menées –les personnels et les étudiants- nous a semblé, également, utile pour mieux cerner les contextes sociaux dans lesquels ces politiques étaient inscrites, les effets de ces politiques sur les comportements des publics-cibles et enfin les obstacles et les ressources spécifiques que peuvent représenter ces environnements sociaux pour le pilotage des politiques locales.

2.2. MATERIAUX

Le recueil de données a reposé sur deux types principaux de techniques qualitatives : l'entretien (2.2.2.) et la documentation (2.2.3.). Certaines expériences d'observation directe nous ont également permis de mieux appréhender la complexité de chacun de nos terrains. Mais avant, abordons notre méthode de prise de contact avec nos principaux informateurs sur chacun des sites (2.2.1.).

2.2.1. PRISE DE CONTACT

Pour notre recherche, les premières prises de contact avec les acteurs de chacun de nos trois terrains ont été primordiales. En effet, il ne s'agissait pas seulement d'avoir accès de façon ponctuelle à certaines personnes mais il s'agissait bien aussi d'avoir accès à toute la documentation disponible sur les politiques locales universitaires, et ce, depuis dix ans. Ce droit d'accès imposait de notre côté quelques devoirs comme le respect étroit des objectifs officiels de la recherche et de la parole des enquêtés.

Sur chacun des terrains, la relation que nous avons construite avec les collectivités locales enquêtées a toujours pu s'appuyer sur une logique de réciprocité. Nous avons mené des recherches appliquées et contractualisées sur chacun des trois terrains. Ces recherches nous permettaient d'avoir accès au terrain tout en apportant notre savoir-faire sociologique aux acteurs de ces politiques universitaires. Si la recherche de thèse n'est pas de même nature que ces recherches appliquées, ces dernières ont été un élément essentiel, à notre avis, de l'établissement d'une relation de confiance et d'équilibre avec les acteurs locaux.

2.2.1. LES ENTRETIENS

Il convient de distinguer les enquêtes auprès des acteurs parties prenantes des systèmes d'action publics régionaux (a), des enquêtes auprès des populations universitaires (b).

a) Les acteurs des systèmes d'action publics régionaux

Concrètement, nous avons rencontré un nombre important d'acteurs intervenant directement dans les processus de décision publique sur chacun des terrains dont près de 60 ont fait l'objet d'entretiens enregistrés et intégralement retranscrits. Nous avons également utilisé des entretiens réalisés dans d'autres contextes d'enquête. Ainsi, à La Rochelle, nous avons exploité des entretiens que nous avions réalisés en 1997 dans le cadre de notre stage de DESS sur le thème de l'intégration des étudiants dans la ville. Plus opportunément, nous avons également utilisé des entretiens réalisés par Daniel Filâtre dans le cadre de ses enquêtes sur les délocalisations universitaires d'Albi et de Rodez entre 1993 et 1995. En ce qui concerne nos entretiens de thèse, il s'agissait de rencontrer les acteurs principaux de ces politiques universitaires en préservant une certaine diversité du panel. Le fait d'interroger des acteurs aux logiques différentes, bien que partageant pourtant les mêmes réalités, nous permettait ainsi de mieux comprendre le sens subjectif des actions menées tout autant que les situations d'interaction dans lesquelles celles-ci étaient produites. Certains acteurs, nos informateurs privilégiés, ont été rencontrés plusieurs fois dans le cadre d'entretiens formels et informels, de durée variable, *in situ* ou médiatisés par divers media (téléphone, courrier électronique).

Quatre catégories « d'acteurs publics » ont été enquêtées : les collectivités locales, les universités, les représentants du ministère (rectorat, chargés de mission) et les conseils régionaux. Compte tenu de notre questionnement de départ, nous avons fait le choix de ne pas nous focaliser sur le niveau régional. Cependant, ce sont des données propres à nos contextes d'investigation qui nous ont amené, au moins en Midi-Pyrénées, à rencontrer des acteurs du Conseil Régional et du CESR (Conseil économique et social régional). Au sein de ces « grands » acteurs publics, les personnes enquêtées pouvaient remplir diverses fonctions : politique, administrative, technique (Tableau 5).

Le protocole d'entretien consistait, après un premier contact, à présenter sous forme écrite l'objet de notre recherche, la durée de l'entretien, l'utilité de l'enregistrement ainsi que le guide d'entretien. Globalement, les acteurs sollicités se sont

prêtés avec intérêt à l'exercice. Nous avons cependant rencontré quelques difficultés pour rencontrer certains profils d'acteurs. Ainsi, nos démarches auprès des élus engagés dans les politiques universitaires n'ont pas toujours été couronnées de succès. Il est vrai que les élus investis dans les politiques universitaires sont les élus de *premier niveau* c'est-à-dire les maires, les présidents ou les vice-présidents de structures intercommunales qui, de plus, cumulent souvent plusieurs mandats (député, ministre, sénateur, président de Région). La disponibilité de ces élus est finalement limitée. Au-delà du critère de la disponibilité de ces élus, c'est l'objet même de notre recherche qui les conduisait à nous renvoyer, le plus souvent, vers leurs responsables administratifs ou techniques. Les présidents d'universités ont aussi constitué un profil difficile d'accès pour des raisons d'indisponibilité ou de méfiance vis-à-vis d'un sujet de thèse, les délocalisations universitaires, qui embarrasse souvent les équipes dirigeantes des établissements, tenaillées entre les pressions politiques locales et régionales et leurs propres préoccupations d'action. Au final, nous n'avons néanmoins essuyé qu'un seul échec sur cinq demandes.

L'obtention d'entretiens auprès des services académiques n'a pas été aisée non plus. Nous souhaitions surtout rencontrer les recteurs qui, en tant que responsable de la planification du développement universitaire régional et chancelier des universités, sont des acteurs essentiels dans le domaine étudié. Or, nous avons souvent été redirigé vers d'autres personnels dont le profil ne correspondait pas à nos attentes. Par ailleurs, l'instabilité des postes de recteur durant toute la décennie[203] - a été un obstacle au recueil de témoignages de recteurs qui avaient pu marquer l'histoire universitaire locale. Les principaux entretiens ont, tout de même, été réalisés auprès des responsables administratifs et techniques en charge du dossier universitaire. Ceux-ci ont, nous devons le dire, fait preuve d'une disponibilité et d'une patience exceptionnelles.

Pour finir, les guides d'entretiens étaient, bien sûr, adaptés à chaque catégorie d'acteurs et à chaque profil professionnel mais conservaient certains thèmes transversaux : fonctions et activités concrètes principales, priorités et mesures concrètes quant au développement universitaire du ou des site(s), représentation du développement universitaire en ville moyenne, relations aux partenaires principaux (CL, Universités, État, Région), contenu et perception des modalités de ces échanges.

[203] Les recteurs ont pu changer entre trois et quatre fois dans chacune des deux régions sur dix ans.

Tableau 5 : Catégories et profils d'acteurs publics rencontrés*

Localisation / Catégorie		**Midi-Pyrénées**			**Poitou-Charentes**		**Total**
	Profil	Albi	Rodez	Toulouse	La Rochelle	Poitiers	
Collectivités Locales	Élus	**1**	**4**		**2**		**7**
	Resp. Administratifs	**4**	**6**		**4**		**14**
	Techniciens (internes ou externes : consultants)		**2**		**1**		**3**
Sous-total							***24***
Universités	Présidents			**2**	**1**	**1**	**4**
	Vice-présidents ou autres acteurs centraux (doyen ; directeur de pôle)			**2**	**2**	**1**	**5**
	Resp. Administratifs (sites délocalisés)	**2**	**1**				**3**
	Responsables pédagogiques (sites délocalisés)	**2**	**3**				**5**
Sous-total							***17***
Représentants ministériels	Rectorat (chargé de mission ou statutaire)			**1**		**1**	**2**
	Préfecture				**2**		**2**
	Chargés de mission pour le projet nord-est en Midi-Pyrénées			**2**			**2**
Sous-total							***6***
Conseil Régional	Élus			**2**			**2**
	Resp. Ad.			**1**			**1**
	CESR			**1**			**1**
Sous-total							***4***
Total							**51**

*Sont ici comptabilisées les personnes rencontrées et non pas le nombre d'entretiens réalisés, certaines personnes ayant été rencontrées plusieurs fois.

b) Les étudiants et les personnels universitaires

En parallèle à cette enquête principale destinée à tracer la dynamique des systèmes d'action publics régionaux et la place des acteurs publics locaux dans ces systèmes, diverses enquêtes, menées individuellement ou en collaboration avec d'autres, ont été menées qui étaient destinées à sonder les opinions des publics de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les politiques menées. Il s'agissait alors de mieux connaître les raisons qui avaient pu conduire ces étudiants et ces professionnels à venir exercer leur activité sur un site d'université nouvelle ou sur un site délocalisé. L'objectif

était également de comprendre les ressources et les contraintes spécifiques que ces choix représentaient pour eux.

Cette démarche, consistant à compléter une approche institutionnelle principale des politiques publiques par une approche plus sociale du milieu universitaire permettait d'abord de mieux mesurer les réalisations (*outputs*) et les effets (*outcomes*) des politiques menées. Elle autorisait aussi à comprendre, au moins dans les grandes lignes, les obstacles auxquels les décideurs locaux et régionaux se heurtaient : le phénomène du développement universitaire de ces sites « *émergents* »[204] est un problème « *complexe* » qui fait intervenir des acteurs institutionnels (l'État, les collectivités territoriales, les universités et leurs composantes) mais aussi des acteurs non gouvernementaux et individuels (les enseignants-chercheurs, les personnels administratifs, les étudiants).

Trois enquêtes individuelles ou collectives ont permis de mieux appréhender les logiques des étudiants présents sur nos trois sites. Une de ces enquêtes a été réalisée antérieurement à la thèse, les deux autres ont été parties prenantes de la phase d'investigation propre à la thèse. Ces enquêtes se sont basées sur des méthodes qualitatives (entretiens individuels et collectifs) ou quantitatives (questionnaires), et ont fait l'objet de différents rapports[205] (Tableau 6).

[204] C. Manifet et M. Grossetti, (coords.), 2003. "Les nouveaux centres scientifiques", Les papiers de l'axe Territoires, Villes, Mobilités, MSHS Toulouse, p. 12.
[205] C. Manifet, 1997. L'intégration des étudiants dans la ville : l'université médiatrice, La Rochelle, rapport de stage de DESS « sociologie appliquée à la gestion locale » ; D. Filâtre, C. Manifet et C. Soldano, 1999. L'enseignement supérieur universitaire à Albi, CERTOP, UTM, novembre ; C. Manifet, 2001. Les étudiants de Rodez : enquête sur leur profil, leurs pratiques d'étude et leurs pratiques urbaines, CERTOP, UTM.

Tableau 6 : Les enquêtes de populations étudiantes sur les trois sites

Sites	Statut de l'enquête par rapport au travail de thèse	Objet	Méthodologie	Matériaux
Albi	Enquête collective Contribution parallèle à l'investigation de la thèse (1999)	Stratégies de localisation Mécanismes d'orientation	Quantitative et qualitative	Données statistiques Entretiens comparés Albi/Toulouse (70)
Rodez	Enquête individuelle Investigation de la thèse (2001)	Profil des étudiants (universitaire et autres) Rapport au site, usages de la ville	Quantitative et qualitative	Questionnaire (2000 questionnaires envoyés, 961 traités) 1 Entretien collectif avec un groupe d'étudiants du centre universitaire
La Rochelle	Enquête individuelle passée (1997)	Rapport à l'université nouvelle Intégration dans la ville	Qualitative	Entretiens (30)

Source : Tableau original

Comme l'illustre le tableau 5, nous avons mené des entretiens avec les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche localisés sur nos sites qui, par leur statut, leur fonction ou leur engagement propre, ont joué ou (et) jouent encore un rôle dans les processus d'action publique : les acteurs centraux des universités mais aussi les responsables administratifs et pédagogiques de sites délocalisés en charge du fonctionnement des antennes au nom de leur université de rattachement. Ces entretiens nous ont aussi permis de mesurer les difficultés ou les intérêts particuliers que pouvaient trouver ces personnels dans l'exercice de leurs activités professionnelles sur un site d'université nouvelle ou d'antenne.

Par ailleurs, nous avons participé à un programme de recherche européen sur le thème du processus de *territorialisation* (années 80 et 90's) de l'enseignement supérieur en France[206]. Ce programme d'envergure nous a permis de participer à une grande enquête qualitative menée à une échelle géographique plus large que notre terrain (sud-ouest de la France) et sur un échantillon plus important (une cinquantaine d'entretiens)

[206] M. Grossetti et P. Losego (eds), 2003. La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, L'Harmattan ; Voir plus précisément dans cet ouvrage le chapitre de P. Losego et A. Augé, 2003. "Être universitaire dans une antenne en France : un emploi du temps déformé par l'espace", pp. 227-258 ; Voir aussi le premier rapport réalisé sur ce programme : M. Grossetti (dir.), 2001. Développement des potentiels scientifiques et structuration du système urbain, scénarios pour l'avenir, Programme INTERREG-IIC Sud-ouest Européen- « systèmes urbains », CERS en collaboration avec le LAPSAC et le CERTOP, octobre.

d'enseignants-chercheurs et de personnels administratifs de l'enseignement supérieur. Cette enquête nous a permis de mieux cerner ce à quoi consistait le métier d'universitaire sur un site émergent. Ce programme de recherche a fait l'objet de diverses parutions.

2.2.2. LA DOCUMENTATION

La documentation a constitué le second apport majeur de notre enquête. Elle a plusieurs avantages. Le premier intérêt de l'analyse documentaire est historique quand il s'agit de retracer des actions passées d'acteurs qui ne sont plus là où dont la mémoire est insuffisante. Le deuxième intérêt est qu'elle permet d'appuyer et de confronter les discours des acteurs. Le troisième intérêt est qu'elle permet de situer les postures politiques générales des principaux partenaires d'action des collectivités locales qui ne font pas l'objet d'une analyse qualitative approfondie (Ministère, Région, CESR, Rectorat). Cette documentation officielle permet de fixer les cadres nationaux et régionaux dans lesquels l'action publique locale prend réalité à chaque nouvelle étape de planification. Le quatrième intérêt a été de retrouver, notamment à travers la documentation stratégique interne aux collectivités locales (sous forme de dossiers, de notes ou de courriers), la véritable richesses du travail politique, administratif et technique local. Il s'agissait de donner de l'importance scientifique à ce travail souvent caché derrière les décisions et les programmes officiels.

Nous avons mobilisé 6 types de documentation :

- La documentation financière interne aux collectivités locales.

Les comptes administratifs des collectivités locales qui permettent d'effectuer des analyses sur les dépenses effectivement réalisées ont été systématiquement analysés entre 1990 et 2000[207]. Néanmoins, nous avons dû compléter notre analyse avec des données financières complémentaires récoltées auprès des services compétents des collectivités : les secrétaires généraux ou directeurs de cabinets, les agents administratifs des services financiers et les responsables administratifs ou techniques affiliés à l'action universitaire pour le compte des collectivités. D'autres données plus générales, telles que les données budgétaires annuelles fournies par la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) au Ministère de l'Intérieur, ont aussi été exploitées.

[207] Ont été analysés : pour le volet investissement, le chapitre 903 intitulé « les équipements scolaires, sportifs et culturels » et en son sein l'article 903.310 sur « les équipements d'enseignement supérieur » ; pour le volet fonctionnement, le chapitre 943 intitulé « enseignement » et en son sein l'article 943.3.

- La documentation stratégique interne aux collectivités locales.

Les documents de programmation de la politique universitaire mais aussi toutes les délibérations des instances délibératives en charge- les comités syndicaux à Albi et Rodez et les bureaux[208] de la structure intercommunale à La Rochelle- ont été systématiquement analysés entre 1990 à 2000. Certains documents complémentaires tels que la propagande électorale, les divers rapports d'experts commandés par les institutions locales, d'autres documents non officiels, les notes et les courriers ainsi que des articles parus dans la presse quotidienne régionale et locale ont aussi été traités.

- La documentation de planification contractuelle.

Pour chacune des deux régions étudiées, ont été analysés, les différents schémas d'enseignement supérieur et recherche réalisés dans le cadre de Université 2000 en 1990, de la LOAT (Loi d'aménagement du territoire) de 1995 et du Plan Université du Troisième Millénaire (U3M). Tous les CPER depuis 1984 (cinq) ont aussi été traités. Nous avons également eu accès à certains documents de travail et notes prises dans le cadre de la réflexion autour du Plan U3M en Midi-Pyrénées (cette source de connaissance en général inaccessible est pourtant exceptionnellement riche).

- La documentation officielle de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette documentation, ayant fait l'objet d'un travail de dépouillement, concerne d'abord le Ministère : les rapports d'évaluation sur les sites délocalisés et l'université nouvelle, les rapports des chargés de mission mandatés sur les sites étudiés. Elle concerne ensuite les Universités : les documents de la CPU (Conférence des Présidents d'Universités) au niveau national, les contrats quadriennaux des universités, tout un ensemble de documents divers sur les stratégies des universités en région.

- La documentation scientifique.

Nous avons utilisé une masse importante de travaux réalisés par d'autres chercheurs sur nos terrains. Certaines de ces recherches ont permis de comprendre les configurations sociales, économiques et politiques de nos trois terrains. Certains de ces

[208] Dans le cas de la structure intercommunale rochelaise, nous avons en effet privilégié l'analyse les comptes-rendus de réunions du bureau réunissant le président, les vice-présidents et tous les maires des communes membres qui le désirent et qui ne sont pas vice-présidents. A l'instar de ce qui se passe en général dans les collectivités locales d'assez grande importance, le bureau tient le rôle politique principal. C'est en son sein que les discussions stratégiques ont vraiment lieu alors que l'assemblée délibérative qui réunit tous les élus intercommunaux et qui doit statuer sur l'ensemble des dossiers de la compétence intercommunale s'apparente plus à une instance d'enregistrement des décisions.

travaux concernaient très directement notre objet. Comme nous l'avons déjà précisé, nous avons exploité les travaux de Daniel Filâtre sur le développement universitaire des villes moyennes en France mais aussi, plus particulièrement, sur les trois villes étudiées ici.

- La documentation statistique.

Enfin, nous avons utilisé un ensemble d'informations statistiques sur les effectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche en France fournies par la Direction des Etudes et de la Programmation (DEP) au Ministère de l'ENESR ou par les rectorats des deux académies de Poitiers et Toulouse. Concernant les données de la DEP, nous avons plus particulièrement utilisé les Atlas régionaux de l'enseignement supérieur qui, depuis 1995, présentent l'avantage de donner une vision *par site* des effectifs universitaires. Nous avons également mobilisé les bases de données démographiques fournies par l'INSEE suite aux recensements de 1982, 1990 et 1999. Nous avons eu des difficultés particulières pour récolter les informations financières concernant très précisément la part attribuée, dans les budgets locaux, à l'enseignement supérieur universitaire. Nous devons d'ailleurs préciser que ces difficultés sont moins dues à la mauvaise volonté des acteurs qu'à la difficulté effective de construire des indicateurs budgétaires pertinents et comparables sur chacun des terrains.

Pour conclure cette section, il convient de préciser quelques uns des codes de langage et de présentation utilisés dans la thèse :

- pour ne pas alourdir le propos, nous pourrons désigner les collectivités territoriales en fonction de leur territoire de responsabilité et pour distinguer la référence aux institutions de celle des territoires sociaux et économiques, nous utiliserons la capitale : Région, Département, Agglomération, Ville ;
- par ailleurs, toutes les citations de documents écrits (articles, notes, compte-rendus,…) sont en « *italiques* » ;
- la mise en forme des citations d'entretiens est, en revanche, spécifique et se présente comme suit :

« Les extraits d'entretien sont présentés sous une mise en forme spécifique pour bien les distinguer des citations de documents écrits » ;

- Enfin, pour préserver l'anonymat de certains des acteurs individuels cités, nous les nommons par une initiale comme par exemple : Mr « C ».

3. PRESENTATION DES TERRAINS

Nous avons exposé, plus haut, les critères de choix de nos trois terrains et le privilège accordé à des configurations universitaires différenciées. Il convient, à présent, de présenter de manière plus précise les caractéristiques principales de nos trois terrains[209]. En premier lieu, nous évoquerons quelques indicateurs urbains et socio-économiques propres à chacune des villes et à leur département de localisation (3.1.). En second lieu, nous présenterons les configurations urbaines et universitaires des régions de localisation de nos cas (3.2.). En troisième et dernier lieu, nous apporterons quelques éléments d'appréciation sur les cadres institutionnels locaux dans lesquels les politiques universitaires analysées prennent réalité (3.3.).

3.1. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES TROIS VILLES ET DE LEURS DEPARTEMENTS

Si La Rochelle, Albi et Rodez sont toutes les trois les chefs-lieux de leurs départements respectifs -la Charente-Maritime, le Tarn et l'Aveyron-, elles ne présentent pas tout à fait les mêmes caractéristiques urbaines, démographiques et socio-économiques.

Sur le plan démographique, c'est la ville de La Rochelle qui est la plus dynamique parmi nos trois cas. L'*agglomération* de La Rochelle regroupe 116 157 habitants en 1999 (1252 habitants au km²), celle d'Albi 66 231 habitants (575 habitants au km²) et celle de Rodez est la moins peuplée avec 38 458 habitants (542 habitants au km²). Le profil par âge de ces trois villes est relativement similaire. Il est même intéressant de constater la forte homologie entre les agglomérations de La Rochelle et de Rodez, Albi étant marqué par un profil démographique plus âgé (Tableau 7).

[209] Une partie de ces éléments contextuels est repris dans les chapitres monographiques, aussi seuls les traits dominants sont exposés ici.

Tableau 7 : Répartition par âge

En %	Albi	Rodez	La Rochelle
0-19 ans	21.3	21.9	21.9
20-39 ans	25.5	28.5	28.5
40-59 ans	26.8	25.5	25.5
60-74 ans	16	14.7	14.7
75 et plus	10.3	9.4	9.4
%	100	100	100
Total nombre	66 231	38 458	116 157

Source : Recensement 1999- INSEE.

En évolution, l'agglomération rochelaise a connu une poussée démographique assez spectaculaire entre 1990 et 1999. Elle a gagné 10 000 habitants alors qu'elle en perdait 1 879 entre 1982 et 1990. Ce revirement démographique est très lié à la reprise économique de cette zone portuaire en crise depuis les années 70. Il est autant dû au solde naturel qu'au solde migratoire et est consolidé par le fait que c'est tout le département de la Charente-Maritime (+30 000 hab ; +0.6%.) qui est en croissance. Le département de la Charente-Maritime et l'agglomération rochelaise bénéficient de l'attractivité nouvelle de la façade atlantique pour des populations âgées mais aussi pour des populations en âge d'étudier et de travailler.

Albi reste une ville de moyenne envergure. Elle est marquée par l'importance des générations âgées (+ de 60 ans : 26.3%) mais connaît, toutefois, une croissance régulière de sa population depuis 1982 malgré un léger ralentissement entre 1990 et 1999. Comme La Rochelle, Albi attire des populations âgées mais aussi des populations actives et jeunes alors que sa croissance « naturelle » reste faible, comparée à Rodez notamment. L'attractivité albigeoise est d'ailleurs la principale cause de la croissance démographique de son département, le Tarn, qui connaît, dans d'autres zones et notamment au niveau de son second pôle urbain (Castres) une diminution de population.

La ville de Rodez connaît pour sa part une évolution plus inquiétante bien qu'elle conserve un profil de population relativement jeune (- de 40 ans : 50,4%). Alors que sa population a augmenté significativement entre 1982 et 1990 de 1 064 habitants, l'agglomération a perdu 559 habitants entre 1990 et 1999. De plus, cette baisse résulte principalement d'effets migratoires faiblement positifs ou négatifs légèrement atténués par un solde naturel positif. En outre, la ville de Rodez est localisée dans un département fragile sur le plan démographique. Les plus de 60 ans représentent 30 % de sa population totale contre 21% en moyenne en France et le nombre total de ses habitants a diminué entre 1990 et 1999 (- 6 333 résidants ;-0.26%) (Tableau 8).

Tableau 8 : Situation démographique et évolution

Population des unités urbaines et des départements	1982	1990	1999	Tx de variation annuel (en%) 1982-90			Tx de variation annuel (en %) 1990-99		
				Total	Solde naturel	Solde des entrées/sorties	Total	Solde naturel	Solde des entrées/sorties
Rodez	37 953	39 017	38 458	+0.3	+0.6	-0.3	-0.2	+0.3	-0.5
Aveyron	278654	270 141	263 808						
Albi	62 714	65 181	66 231	+0.5	+0.1	+0.4	+0.2	0	+0.2
Tarn	339 345	342 723	343 402						
La Rochelle	106 200	105 221	116 157	-0.1	+0.4	-0.5	+1.1	+0.2	+0.8
Charente-Maritime	513 220	527 146	557 024						

Source : Recensements 1982, 1990, 1999, INSEE.

Sur le plan économique, les trois agglomérations sont dominées par les activités tertiaires : 73% de l'activité à Rodez et 77% à Albi et La Rochelle. C'est particulièrement vrai pour les deux villes d'Albi et La Rochelle qui sont marquées par l'importance des fonctions administratives et publiques. Toutefois, l'agglomération de Rodez ainsi que son département de localisation ont un profil légèrement plus diversifié avec un taux d'activités industrielles plus élevé (16% à Rodez contre 13% à Albi et 14% à La Rochelle) grâce au secteur de l'agro-alimentaire, du bois et de l'ameublement et aussi de la construction mécanique au sein de « *la Vallée de la Mécanique* », entre Rodez et Decazeville en Aveyron et Figeac dans le Lot.

La structure des populations actives suit ces tendances avec toutefois quelques différences puisque, il faut le rappeler, chaque secteur d'activités (agricole, industriel, tertiaire) emploie diverses catégories socioprofessionnelles (agriculteurs, cadres, employés…). Les catégories les mieux représentées dans les trois cas appartiennent au secteur tertiaire et sont de qualification moyenne (+50% : prof. intermédiaires et employés) ; viennent ensuite les ouvriers (entre 21 et 23%) et les cadres et professions intellectuelles (entre 10 et 11%).

Tableau 9 : Profil économique

Aire urbaine	Activité économique				
	Agriculture	**Industrie**	**Construction**	**Tertiaire**	**Total**
Albi	1 570	4 274	1 878	25 553	32 862

En %	***3.5***	***13***	***5.7***	***77.8***	***100***
Rodez	1 471	4 733	1 754	21 679	29 637
En %	***5***	***16***	***5.9***	***73.1***	***100***
La Rochelle	1 740	9 261	3 957	50 372	65 330
En %	***2.7***	***14.2***	***6.1***	***77.1***	***100***

Source : Population active ayant un emploi, INSEE, 1999.

Par ailleurs, l'agglomération de Rodez et son département bénéficient de véritables atouts en matière de dynamisme économique et d'emploi, comparé aux deux autres cas. La zone économique rochelaise souffre d'un taux de chômage élevé (15%). Ce chômage a, de plus, pour caractéristique d'être plutôt de longue durée et de toucher les actifs les plus jeunes ou les plus âgés. Le taux de chômage de l'agglomération albigeoise est également important quoique proche de la moyenne régionale (12.1% contre 11.2%). En revanche, le taux de chômage de l'Aveyron (6.6%) et de l'agglomération de Rodez (4.9%) sont particulièrement bas.

Tableau 10 : Profil socio-professionnel des trois aires urbaines

Aire urbaine	**Catégorie socio-professionnelle**						
	agriculteurs	Artisans, commerç.	Cadres, prof. Intel.	Prof. Interm.	employés	ouvriers	Total
Albi	896	2 341	3 717	8 284	10 711	6 913	32 862
En %	***2.7***	***7.1***	***11.3***	***25.2***	***32.6***	***21***	***100***
Rodez	1 197	2 056	3 143	7 512	8 830	6 899	29 637
En %	***4***	***6.9***	***10.6***	***25.3***	***29.8***	***23.3***	***100***
La Rochelle	1 164	4 630	7 494	15 777	21 225	15 040	65 330
En %	***1.8***	***7.1***	***11.5***	***24.1***	***32.5***	***23***	***100***

Source : Population active ayant un emploi, INSEE, 1999.

Sur le plan géographique, les trois villes sont placées dans des configurations différentes. Ainsi, La Rochelle, localisée sur la façade Atlantique, est relativement éloignée des plus grands centres urbains, les plus proches se situant à plus d'une heure de route : Poitiers (1h.35), Bordeaux (1h55) et Nantes (1h50). La dernière décennie a cependant été marquée par un effort important de désenclavement de l'agglomération rochelaise soit par l'amélioration des voies d'accès aux grands centres vers Paris (TGV) et Bordeaux (Autoroute), soit par l'implantation sur son sol de ressources de centralité telle que l'université notamment. La ville d'Albi est relativement proche de Toulouse (75 km, 0h50), ce qui peut sans doute constituer dans certaines circonstances, un inconvénient pour développer ses propres activités de centralité et dans d'autres, un atout

pour bénéficier de la dynamique économique engrangée par la métropole toulousaine. Au regard de l'histoire du développement universitaire d'Albi, il semble que la proximité de Toulouse apparaisse plutôt être un atout. En revanche, la ville de Rodez est située à l'extrême nord-est de la région Midi-Pyrénées, dans une zone frontalière avec l'Auvergne (Cantal) et le Languedoc-Roussillon (Lozère). Elle est donc éloignée de la métropole toulousaine, située à près de 2 heures de route. Cette situation frontalière peut d'ailleurs présenter l'avantage de favoriser les liens inter-régionaux au sein d'un territoire *sud massif central* notamment symbolisé par le Réseau de Villes Rodez-Mende-Aurillac créé en 1993. Il n'en reste pas moins que le désenclavement routier reste une préoccupation politique et sociale locale majeure vers Toulouse (RN 88) et vers Paris et Montpellier (A75).

3.2. STRUCTURES URBAINES ET UNIVERSITAIRES REGIONALES

Les cartes urbaines et universitaires régionales sont également différenciées entre les régions Poitou-Charentes et Midi-Pyrénées.

Tableau 11 : Organisation du territoire universitaire des deux régions

Régions	Midi-Pyrénées	Poitou-Charentes
Nombre de sites d'enseignement supérieur	34	28
Nombre de sites universitaires (Univ., IUT, écoles d'ing., IUFM)	10	5
Nb. d'étudiants	104 000	44 000
% d'étudiants dans l'agglomération principale	87.5%	64%
Autres sites de plus de 1 000 étudiants	Tarbes : 3 700, Albi : 3 150, Rodez : 1 600.	La Rochelle : 7 500 Angoulême : 3 000 Niort : 2 000
Population régionale	2 552 696	1 640 453

Source : Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, données 1999-2000.

3.2.1. LA ROCHELLE ET LA REGION POITOU-CHARENTES

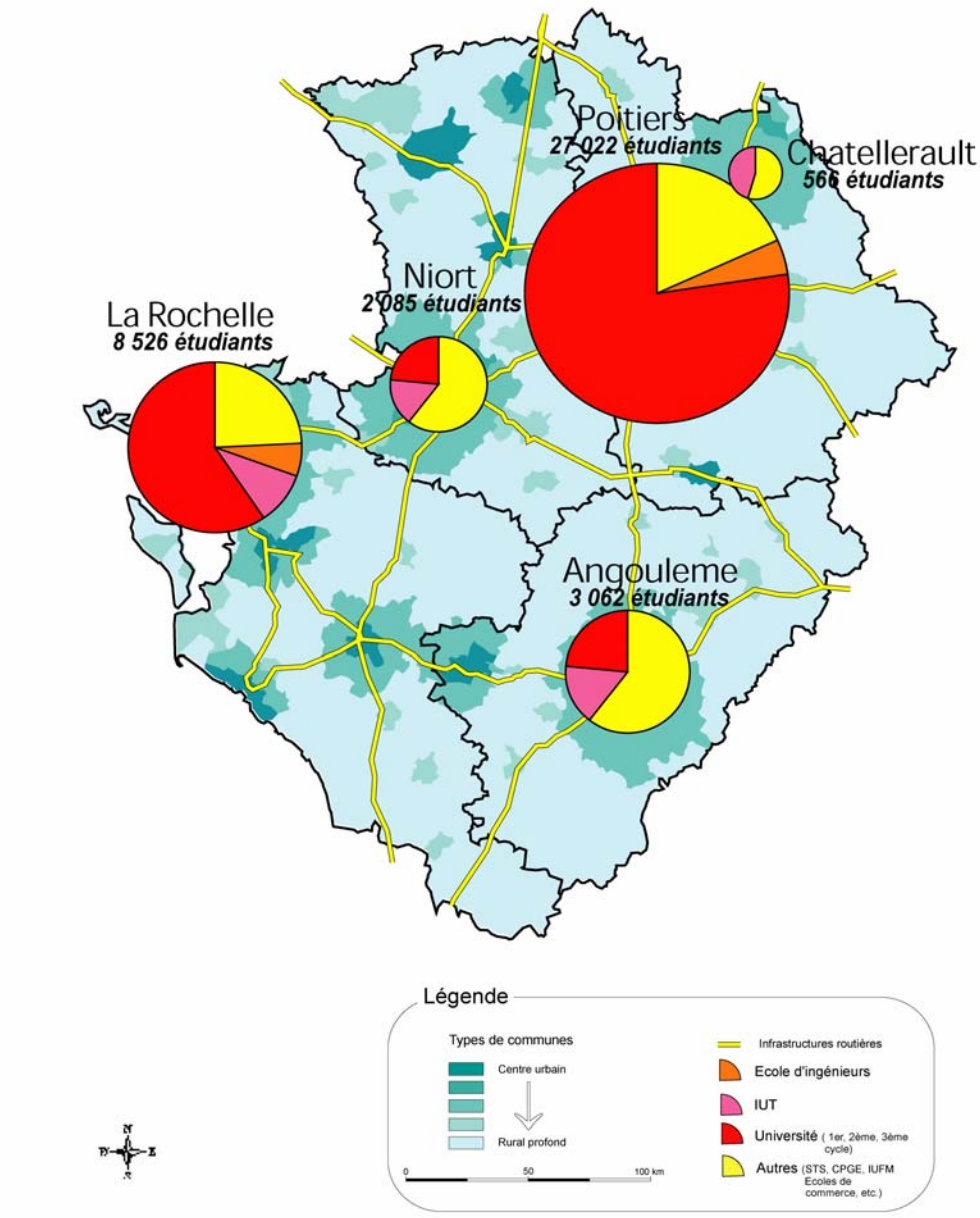
La Rochelle est le second pôle urbain de sa région d'appartenance (116 302 hab.) juste derrière Poitiers, la capitale régionale, qui conserve la taille d'une grosse ville moyenne (119 403 hab.)[210]. L'histoire régionale montre d'ailleurs que le rôle de capitale régionale joué par Poitiers a toujours été fragile. Ainsi, « *même devenue capitale de sa*

[210] F. Damette parle d'« *espaces intermédiaires* » pour qualifier ces régions, comme celle de Poitou-Charentes, qui constituent des espaces peu polarisés. *In* F. Damette, 1994. La France en villes, DATAR, La Documentation française.

région en 1955, bénéficiant là des atouts de sa situation géographique et des héritages des siècles passés, Poitiers n'a pas pu devenir le véritable centre unificateur de son territoire d'administration »[211]. L'actualité confirme ce trait : le département de la Vienne, constitué de deux agglomérations principales -Poitiers et Châtellerault- est moins peuplé (399 024 hab.) que le département de la Charente-Maritime (557 024 hab.) constitué quand même de quatre villes d'importance (La Rochelle, Rochefort, Saintes et Cognac). La région Poitou-Charentes est, en réalité, plus équilibrée que la région Midi-Pyrénées. Ses pôles urbains principaux sont, après Poitiers et La Rochelle, Angoulême (103 749 hab.), Niort (66 092 h.), puis Châtellerault, Rochefort et Royan qui se situent dans la tranche des 30 000 à 36 000 habitants. C'est en fonction de ce relatif équilibre, qui se reproduit dans les champs économiques et administratifs, que l'historien Dominique Guillemet considère que la Région Poitou-Charentes marche *sur quatre pieds :* Poitiers, La Rochelle, Angoulême et Niort[212].

[211] D. Guillemet, "La longue histoire des territoires", Les cahiers de l'IAAT, les nouveaux territoires de Poitou-Charentes, (3), p. 24.
[212] *Ibid.*

Carte 3 : La carte universitaire de la région Poitou-Charentes



Source : Direction de la Programmation et du Développement, 1999-2000 / Réalisation cartographique : C. Manifet

Tableau 12 : Structure démographique de la région Poitou-Charentes

Départements	Pop.90	Pop. 99	*En % 99*	Chef lieu	Pop. 90	Pop. 99
Charente	341 993	339 544	*21*	Angoulême	102 908	103 708
Charente-Maritime	527 146	557 389	*34*	La Rochelle	100 264	116 302
Deux-Sèvres	345 965	344 390	*21*	Niort	65 792	66 088
Vienne	379 977	399 130	*24*	Poitiers	107 625	119 403
Total Région	1 595 081	1 640 453	*100*			

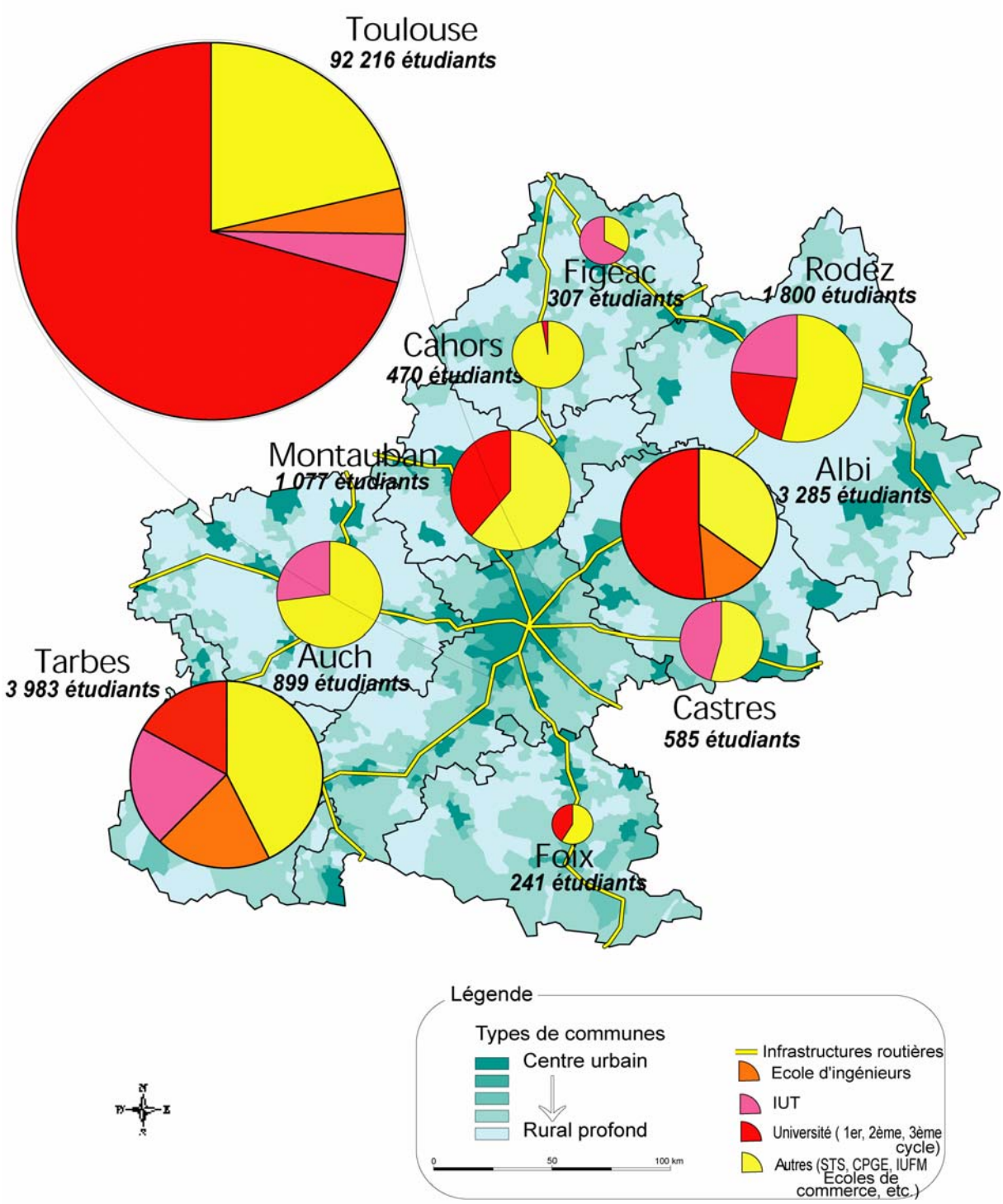
Source : Recensement de 1999, INSEE

Étrangement et bien que des changements importants ont eu lieu dans la décennie quatre-vingt-dix, c'est le déséquilibre qui qualifie le mieux la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche de la région Poitou-Charentes. Poitiers rassemble encore 64% des étudiants régionaux et 70% des étudiants universitaires. Dès le CPER (Contrat de plan état-région) de 1984-88 puis, plus clairement, dans le CPER 1989-94, des mesures sont prises en faveur du développement des formations supérieures hors de Poitiers. C'est le Plan Université 2000 avec notamment la création de l'Université rochelaise qui marque une accélération significative de ce processus de rééquilibrage régional. Aujourd'hui, la structure régionale de l'enseignement supérieur universitaire s'organise de manière assez claire sous quatre niveaux (Carte 3).

3.2.2. ALBI, RODEZ ET LA REGION MIDI-PYRENEES

Contrairement à La Rochelle, les deux villes d'Albi et de Rodez sont localisées dans une région très marquée par le poids de sa capitale, Toulouse. A côté de sa métropole, la région est constituée d'une myriade de villes moyennes de faible ampleur démographique, les deux plus importantes, Tarbes et Albi, rassemblant respectivement 109 892 et 85 960 habitants (aires urbaines), la majorité se situant plutôt dans une strate entre 35 000 et 65 000 habitants. Les dynamiques démographiques actuelles tendent à perpétuer ce processus de polarisation métropolitaine associé à un ensemble important de villes moyennes mais de faible ampleur.

Carte 4 : La carte universitaire de Midi-Pyrénées



Source : Direction de la Programmation et du Développement, 1999-2000 / Réalisation cartographique : C. Manifet

Tableau 13 : Répartition de la population de Midi-Pyrénées

Départements	Pop. 90	Pop.99	*En % 99*	Chef lieu	Pop.99
Ariège	136 455	137 347	*5.3*	Foix	10 374
Aveyron	270 141	263 924	*10.3*	Rodez	38 492
Hte-Garonne	925 962	1 046 532	*41*	Toulouse	761 107
Gers	172 511	160 034	*6.2*	Auch	24 796
Lot	160 034	222 673	*8.7*	Cahors	23 147
Hts- Pyrénées	222 673	172 511	*6.7*	Tarbes	77 597
Tarn	343 505	343 505	*13.4*	Albi	66 268
Tarn et Garonne	200 220	206 034	*8*	Montauban	56 734
Total Région	**2 430 663**	**2 552 696**	***100***		

Sources : Recensements de 1990 et 1999, INSEE.

Le déséquilibre urbain et socio-économique de la région Midi-Pyrénées est exacerbé dans le domaine universitaire. Toulouse rassemble 86% des étudiants régionaux et 92% des étudiants universitaires. De plus, comparées à la région Poitou-Charentes, en Midi-Pyrénées, les mesures de rééquilibrage ont été plus tardives et conservent un impact limité. Ainsi, dans le cadre du CPER 1989-93, si les deux régions Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes consacrent une part similaire de leur budget « formation » à l'enseignement supérieur -respectivement 16.6% et 17.8%- ce budget n'est pas réparti de la même manière entre les sites. En Midi-Pyrénées, sur une enveloppe globale de 18M€ destinés aux universités, 91 000 euros sont destinés à l'équipement de l'École nationale d'ingénieurs de Tarbes et 45 000 euros à l'équipement de l'IUT de Rodez, deux équipements supérieurs anciens (1969 et 1970). Le reste de l'enveloppe concerne le site toulousain. En Poitou-Charentes, quatre sites, hors de Poitiers, sont concernés par le développement de départements d'IUT et de délocalisations universitaires généralistes de premier et second cycles (DEUG et MST)[213].

Tableau 14 : Budgets Enseignement des deux régions - CPER 1989-93 (En M€)

Ventilation par secteur	Poitou-Charentes	Midi-Pyrénées

[213] D'un point de vue comparatif, ces mesures sont innovantes puisque avant U2000 le développement de seconds cycles généralistes hors des capitales universitaires régionales était rare.

	M€	***En %***	**M€**	***En %***
Formation professionnelle	18	*49*	40	*36*
Enseignement technologique secondaire	16	*13,1*	18	*16,6*
Enseignement supérieur	22	*17,8*	18	*16,6*
Enseignement artistique	2	*1,2*	4	*3,8*
Recherche	23	*18,9*	30	*27*
Total en millions d'euros	**124**	***100***	**110**	***100***

Sources : Les CPER 1989-93 des deux régions d'étude, la conversion en euros est réalisée par nous.

Néanmoins, le Plan Université 2000 favorise un mouvement généralisé de délocalisation universitaire dans toutes les villes moyennes de Midi-Pyrénées. On constate ainsi, à côté du centre, représenté par la métropole toulousaine, que la « périphérie » tend à se transformer et à se complexifier. Mais, ces nouveaux sites qui relèvent de délocalisations des universités toulousaines rassemblent des effectifs étudiants souvent très faibles ainsi que des disciplines et des cycles très peu diversifiés. Seuls Tarbes et Albi se distinguent grâce à l'implantation dans chacune de ces villes d'une offre universitaire relativement diversifiée (IUT ou (et) DEUG) et d'une école d'ingénieurs (Carte 4).

Il convient maintenant d'aborder les profils institutionnels et politiques de nos territoires d'étude.

3.3. CADRES INSTITUTIONNELS

Les trois politiques universitaires étudiées dans notre thèse sont inscrites dans des contextes institutionnels spécifiques, le niveau communal strict n'étant directement impliqué que dans un seul cas. A Albi, c'est un syndicat mixte pour l'enseignement supérieur entre la Région Midi-Pyrénées, le Département du Tarn et la Ville d'Albi qui conduit la politique universitaire locale ; à Rodez, c'est un syndicat mixte entre le Département de l'Aveyron et la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez et à La Rochelle, c'est la Communauté d'Agglomération de La Rochelle qui agit au nom de la ville alors que le Département de la Charente-Maritime mène, en parallèle à la politique de l'Agglomération, sa propre politique universitaire.

Ces trois structures (les syndicats mixtes Albi-Tarn et Aveyron-Rodez et la Communauté d'agglomération de La Rochelle) sont des *établissements publics de coopération* qui, à la différence des collectivités locales (Communes, Départements, Régions), ne sont pas dotées, sur le plan juridique, d'une compétence territoriale

« *générale* » mais de « *compétences limitativement énumérées* »[214]. Toutefois, les différences restent importantes entre les trois structures. La Communauté d'agglomération de La Rochelle est un EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) qui réunit, de surcroît, tant de compétences spécifiques qu'on pourrait presque la qualifier de structure *supra*-communale. Les deux syndicats mixtes sont, en revanche, des établissements publics à vocation unique, ici l'enseignement supérieur et la recherche.

Cette diversité institutionnelle ne représente toutefois pas un obstacle à notre recherche comparative puisque, ce qu'il s'agit d'étudier, ce sont les *stratégies* d'action et d'organisation politico-administrative et financière que ces divers établissements mettent en place dans le domaine universitaire. En outre, pour ce qui concerne l'analyse des données financières, nous avons choisi de comparer les engagements des Départements et des Agglomérations (ou Ville) dans les trois cas. Mais, présentons succinctement les profils budgétaires de chacune des collectivités locales ou établissements publics impliqués : la Ville d'Albi (3.3.1.) ; les Départements de l'Aveyron, de la Charente-Maritime et du Tarn ; les Agglomérations de La Rochelle et Rodez (3.3.2.).

3.3.1. LA MUNICIPALITE D'ALBI

Du point de vue légal, les municipalités sont strictement compétentes en matière d'affaires scolaires. D'ailleurs, le cas d'Albi est le seul de nos trois cas à mettre en scène très directement ce niveau de décision local. A Rodez et à La Rochelle, ce sont des structures intercommunales qui sont en charge du dossier universitaire au nom de la ville-centre et des autres communes membres.

Le budget de la Ville d'Albi est toutefois conséquent et montre le poids significatif de ce plus petit niveau de décision dans la vie locale. En comparant les budgets de fonctionnement[215] des trois communes de notre échantillon, nous pouvons observer, en effet, que la ville d'Albi dépense 1 041 euros par habitant contre 1 009 euros à La Rochelle et 881 euros à Rodez. L'effort d'équipement[216] réalisé par la ville d'Albi

[214] J. Hardy, 1998. Les collectivités locales, La Découverte, p. 108.
[215] Les budgets de fonctionnement concernent ici les dépenses réelles de fonctionnement (hors des dépenses en travaux en régie) et visent à évaluer la charge totale de fonctionnement en euros et par habitant. Source : DGCL.
[216] Les dépenses d'équipement brut (ou d'investissement direct) par habitant visent à évaluer l'effort d'équipement de la commune effectivement consentie par celle-ci. Il est donc inférieur au budget total d'investissement.

est aussi particulièrement élevé puisqu'il atteint 451 euros/habitant, près du double de l'effort d'équipement moyen des villes de la même strate[217] et bien supérieur de celui de la commune de la Rochelle (265 euros/hab.), qui fait pourtant partie d'une strate supérieure de ville. L'effort d'équipement de la ville de Rodez est, quant à lui, bien inférieur à la moyenne de sa strate (181 euros/hab.). Ces différences tiennent en partie au fait que la municipalité d'Albi assume de nombreuses responsabilités d'investissement qui sont assumées, à Rodez et à La Rochelle, par les deux Communautés d'Agglomération.

Tableau 15 : Ratios issus des comptes administratifs 2000 (En euros)

2000	Albi	Rodez	La Rochelle
Dépenses de fonctionnement/hab.	1 041	881	1 009
Produit de contributions directes/hab.	311	424	435
Recettes de fonctionnement/hab.	1 281	1 142	1 218
Dépenses d'équipement/hab. (ou dep. d'investissement)	451	181	265
Frais de personnel/dépenses de fonctionnement (%)	57.1	50.7	49.9
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi (%)*	128.3	135	134
Marge d'autofinancement courant (%)	102.4	101.2	93.3
Habitants (1999)	49 106	26 367	80 055

Sources : Direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur -Recensement de 1999.
* Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi est un indicateur général de pression fiscale, égal au rapport entre le produit fiscal effectif encaissé par la commune et les groupements (les quatre taxes : d'habitation, foncier bâti, non bâti, professionnelle) et le produit fiscal théorique des communes et groupements sur ce même territoire.

3.3.2. Les trois Departements de l'Aveyron, de la Charente-Maritime et du Tarn

Les trois départements concernés par l'étude n'ont pas le même poids financier ni tout à fait les mêmes marges de manœuvre financière[218]. En 2000, le Département de la Charente-Maritime dispose d'un budget de près de 371 millions d'euros, le Département du Tarn et le Département de l'Aveyron, respectivement 226 et 201 millions. Après pondération de ces résultats budgétaires en fonction du nombre d'habitants, c'est toutefois le Département de l'Aveyron qui se situe en tête avec, en 2000, un budget total par habitant de 763 euros, contre 666 euros pour le Département de la Charente-Maritime et 660 euros pour le Département du Tarn.

[217] Strate comprenant des populations entre 20 000 et 50 000 habitants et dépensant en moyenne 242 euros/hab en matière d'équipement.
[218] Les marges de manœuvre financières des collectivités locales pouvant être mesurées en fonction de la pression fiscale exercée sur les habitants et les acteurs économiques.

Tableau 16 : Présentation financière des trois départements

Indices budgétaires en euros	Tarn	Aveyron	Charente-Maritime
Fonctionnement/hab.	432	454	396
Investissement/hab.	229	309	270
Dépenses totales/hab.	660	763	666
Potentiel fiscal*/hab.	168	197	188
Mobilisation du potentiel fiscal*en %	1.42	1.28	1.01
Nb. D'habitants	343 402	263 808	557 024

Sources : DGCL-Comptes administratifs 2000-Recensement 1999-
*Le potentiel fiscal est un indicateur de richesse fiscale, défini par l'article L.2334-4 du code général des CL. Le potentiel fiscal est égal au produit qui aurait été obtenu en appliquant aux bases d'imposition communales les taux moyens nationaux.
*Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est un indicateur de pression fiscale. Il est égal au rapport entre le produit fiscal effectif encaissé et le potentiel fiscal c'est-à-dire le produit fiscal théorique.

Le Département de l'Aveyron est aussi le département le plus riche des trois avec un potentiel fiscal de 197 euros/hab en 2000 contre 188 euros pour la Charente-Maritime et 168 euros pour le Tarn. En revanche, c'est le Département du Tarn qui prélève les taux d'imposition les plus élevés.

3.3.3. LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION DE RODEZ ET LA ROCHELLE

Les deux CDA (Communautés d'Agglomération) de La Rochelle et Rodez ont été créées à l'occasion de la nouvelle loi sur l'intercommunalité en 2000. Mais, l'intercommunalité est dans ces deux villes beaucoup plus ancienne. Les deux CDA sont issues d'accords intercommunaux datant respectivement de 1964 et 1977. A La Rochelle, il s'agissait, avec la création d'un SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple), de constituer un partenaire public local pertinent dans le cadre de la politique d'industrialisation de la zone conduite par l'État. A Rodez, la création du district du grand Rodez est très liée aux ambitions du maire de l'époque (Mr Boscary-Monsservin) de faire de sa ville un pôle d'envergure régionale. Par le regroupement intercommunal, il s'agissait de doter Rodez d'équipements de haut niveau comme l'aéroport et l'IUT.

A plus d'un titre, les deux structures sont très distinctes. Au recensement de 1999, la CDA de La Rochelle réunit 18 communes et 145 632 habitants. La CDA de Rodez réunit 8 communes et 52 852 habitants. En 2000, la CDA de La Rochelle dispose d'un budget de 151 920 982 euros alors que le budget de la CDA de Rodez est bien en dessous, atteignant 33 219 025 euros. Si l'on pondère ces budgets en fonction du nombre d'habitants, la CDA de La Rochelle dépense 1 043 euros /habitant alors que la CDA de

Rodez dépense 628 euros /hab. Il est clair, à partir de ces chiffres, que la CDA de La Rochelle tient une place beaucoup plus importante dans la vie locale que la CDA de Rodez.

Tableau 17 : Les budgets des CDA de Rodez et La Rochelle

2000 en euros/hab.	CDA Rodez	CDA La Rochelle
Investissement	214	433
Fonctionnement	414	609
Total	628	1043
Population regroupée (1999)	52 852	145 632

Sources : Données recueillies auprès des services financiers des deux CDA

Si les collectivités locales fondent l'essentiel de leurs ressources sur les quatre taxes locales, les communautés d'agglomération s'appuient elles aussi sur des ressources fiscales propres mais exclusivement fondées sur la taxe professionnelle unique, autrement dit sur la richesse économique locale. Cette forme d'intercommunalité, appuyée sur les richesses économiques et disposant de fonds propres n'est toutefois que récente. Avant le *district*, formule privilégiée à Rodez, s'appuyait sur des recettes provenant des quatre taxes locales, auxquelles le district prélevait ses propres taux, et de la DGF (Dotation globale de fonctionnement) versée par l'État. Le SIVOM de La Rochelle n'était pas une structure intercommunale à fiscalité propre. Il ne percevait donc pas la DGF de l'État et recevait, de chacune des communes membres, une contribution fiscalisée (fondée sur les quatre taxes) et une contribution non fiscalisée (sorte de DGF communale) de chaque commune membre. Depuis 1992 et le passage du SIVOM à la CDV (Communauté de villes), la structure intercommunale rochelaise fonctionne sur ses fonds propres exclusivement issus de la Taxe professionnelle communautaire.

La capacité financière de la CDA rochelaise a connu une croissance importante ces dernières années sous l'effet de plusieurs causes : les réformes relatives aux ressources financières (taxe professionnelle communautaire) ; l'élargissement de son périmètre géographique ; la reprise économique du bassin économique rochelais.

Ces deux structures ont des compétences obligatoires[219] ainsi que des compétences optionnelles et facultatives. Les domaines prioritaires de la CDA de La

[219] Les compétences obligatoires des *districts* sont notamment le logement, les centres de secours contre l'incendie ; celles des Communautés de villes s'organisent selon un principe de blocs de trois compétences dont l'aménagement de l'espace, le développement économique et un autre au choix (environnement, transports collectifs, logement, équipements culturels…).

Rochelle sont le développement économique et l'aménagement de l'espace. Celles de la CDA de Rodez sont un peu différentes. Elles concernent toujours en priorité l'aménagement de l'espace, mais aussi la culture qui tient une place importante (9%) devant l'action économique (3%). Il faut néanmoins préciser le caractère exceptionnel de l'intercommunalité rochelaise. Déjà, dans le contexte du SIVOM, les responsabilités intercommunales étaient relativement élargies et dépassaient les seules compétences obligatoires. A l'époque de la CDV, entre 1992 et 2000, les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives étaient tellement élargies que les analystes se demandaient « *ce qu'il restait aux communes* »[220]. La situation d'aujourd'hui est comparable et montre une certaine force intégrative de la structure intercommunale auprès des communes membres.

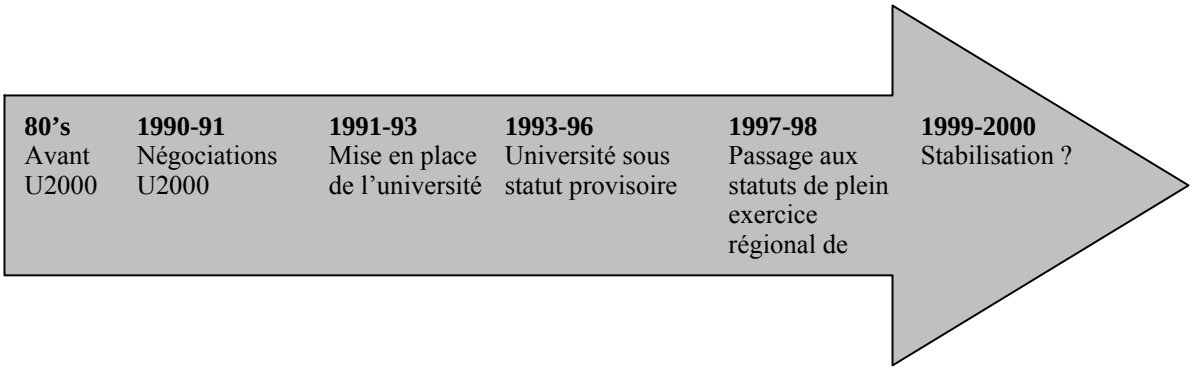
Après avoir présenté notre démarche d'investigation ainsi que quelques éléments d'information nécessaires au cadrage des deux chapitres monographiques, il nous est désormais possible d'aborder chacun de nos cas d'étude, la politique universitaire de La Rochelle (Chapitre 3), à laquelle succédera logiquement les deux monographies des politiques universitaires de Albi et Rodez réunies dans un seul chapitre (Chapitre 4).

[220] P. Swincoe, 1994. L'expérience des communautés de villes, Aubagne, Flers, Cambrai et La Rochelle : pionnières ou victimes d'une utopie ?. Mémoire de DEA, Université de Grenoble, p. 141.

Chapitre 3
La Rochelle, une politique universitaire en situation d'université nouvelle

Ce chapitre présente la politique universitaire conduite par la structure intercommunale rochelaise[221] des années quatre-vingt jusqu'à 2001. La situation rochelaise est particulière puisque, dès 1991, le ministère annonce la création d'une université nouvelle à La Rochelle.

Parce qu'elle influe sur le rythme des trois politiques universitaires analysées à La Rochelle, Albi et Rodez, notre plan de présentation de la monographie rochelaise suit en partie la chronologie de la politique universitaire nationale : la période pré-U2000, le Plan U2000, la mise en œuvre des décisions U2000 (Université 2000) entre 1991 et 1993, le projet de schéma régional entre 1994 et 1996, le Plan U3M (Université du Troisième millénaire) en 1999 décliné dans le contrat de Plan 2000-2006. Néanmoins, l'histoire de la politique universitaire rochelaise est également rythmée par le calendrier de la mise en place de l'université nouvelle: le décret de création en 1993 ; une phase où l'université est sous statut provisoire entre 1993 et 1998 ; le passage au statut d'université de plein exercice en 1998. Par conséquent, la monographie est finalement structurée en six étapes comme l'indique le schéma suivant.



[221] De 1969 à 1992, un SIVOM (Syndicat à vocation multiple), puis une CDV (Communauté de Villes de 1992 à 2000), enfin une CDA (Communauté d'Agglomération).

1. AVANT LE PLAN U2000 : UNE AMBITION UNIVERSITAIRE DEJA FORTE

Il est assez fréquent d'associer la création de l'université rochelaise au volontarisme des collectivités locales, le Conseil Général de la Charente-Maritime et la structure intercommunale rochelaise, et de leurs présidents, François Blaizot et Michel Crépeau[222], ce dernier s'appuyant sur son accès privilégié à François Mitterrand. Or, sans rien enlever au rôle d'influence au centre des élus locaux, il s'agit de mettre aussi en évidence un autre aspect important de cette histoire universitaire rochelaise : l'importance du dossier universitaire sur l'agenda local de la fin des années 80. L'analyse de la période qui va des années 70 aux années 80 montre que l'enseignement supérieur est une préoccupation politique ancienne à La Rochelle qui va devenir, en fin de période, une priorité de l'agenda local (1.2.). Auparavant, il convient de présenter le contexte politique et socio-économique de La Rochelle (1.1.).

1.1. LE CONTEXTE LOCAL

C'est en 1971 que Michel Crépeau inscrit au Parti radical socialiste et candidat de la liste d'Union des partis socialistes et démocrates (socialistes, Parti Radical) est élu maire de La Rochelle. Il succède à André Salardaine représentant de l'UDR (Parti de la Droite Radicale), le courant gaulliste de l'époque.

Les deux premiers mandats politiques (1971-83) de Michel Crépeau s'inscrivent dans un contexte socio-économique difficile. Le port de *La Rochelle-La Pallice* a été à l'origine du développement d'activités industrielles spécifiques autour du pétrole, de la chimie, du charbon, de la construction navale, du textile et des moyens de transport ferroviaire. Relativement florissante jusque là, cette industrie connaît une récession à partir des années 60 qui va s'accentuer dans les années 70. Dans ce contexte, la municipalité n'a que peu de pouvoirs, excepté celui d'être solidaire avec les salariés concernés. En 1977, lorsque Michel Crépeau brigue son deuxième mandat, il s'adresse aux électeurs en ces termes : « *vous, vous êtes lucides, vous savez parfaitement que ce ne sont pas les élus locaux qui sont les responsables de la crise économique qui frappe les entreprises et les ménages, mais que c'est le gouvernement* »[223].

---

[222] Celui-ci est également maire de La Rochelle, la commune-centre de l'agglomération.

[223] Document de propagande de la liste d'Union de la gauche (Radicaux, socialistes, communistes) portée par Michel Crépeau (MRG), député-maire sortant, mars 1977, archives municipales.

Cette réflexion est symptomatique de la situation d'impuissance dans laquelle se trouve la municipalité à ce moment là. Les années quatre-vingt annoncent pourtant une période plus propice à l'émergence de projets politiques locaux. En 1983, la municipalité radicale-socialiste entame son quatrième mandat, alors que l'année 1981 est marquée par la victoire de l'Union de la gauche[224] aux présidentielles. Indéniablement, cet événement consolide le pouvoir municipal rochelais[225]. La carrière du maire opère dans cette période un bond extraordinaire. Avocat, conseiller général et président des jeunesses socialistes de la Charente-Maritime durant son premier mandat de maire, député entre 1973 et 1977, il est nommé ministre du Commerce, de l'artisanat et du tourisme en 1983 sous le Gouvernement de Pierre Mauroy, puis redevient député en 1986[226].

C'est aussi la crise socio-économique locale qui est désormais reconnue à différents niveaux de décision. Le bassin économique rochelais est identifié « *en reconversion économique, industrielle, sociale et urbaine* » à partir de 1986[227]. Il bénéficie depuis lors des aides étatiques puis européennes en matière de reconversion économiques [228]. Les secteurs concernés par la conversion sont l'industrie, la pêche et l'urbain[229]. C'est à l'occasion de la politique de reconversion de 1986 qu'un chargé de mission économique, précédemment rattaché au SGAR de Poitiers, est mis à disposition de la préfecture de la Charente-Maritime. Restant en poste toute la décennie quatre-vingt-dix, ce chargé de mission va jouer un rôle essentiel dans la politique universitaire de La Rochelle. Le Conseil Régional est également impliqué dans l'aide à la reconversion du bassin rochelais, comme l'indique cet extrait du CPER 1989-93 (Contrat de plan état-

[224] L'Union de la Gauche a mené François Mitterrand au pouvoir. Elle s'appuie sur le Parti Socialiste, le Parti Radical et le Parti Communiste.
[225] Rappelons que Michel Crépeau était candidat Radical aux élections présidentielles de 1981 et qu'il avait quand même obtenu 2.2% des voies comme A. Laguillier.
[226] Michel Crépeau reste député jusqu'en 1993 pour le redevenir en 1997 jusqu'à son décès, à l'Assemblée Nationale, en mars 1999.
[227] En réalité, la politique des pôles de reconversion démarre en 1983 mais La Rochelle n'est pas concernée ; ce sont les revendications politiques locales qui amèneront le gouvernement à finalement inscrire le site comme zone éligible en 1986.
[228] Le bassin économique de La Rochelle est classé pôle en reconversion européen (Objectif 2) en 1989-91, en 1992-93, en 1994-99 et en 2000-2006. En somme, toute la décennie, l'agglomération rochelaise bénéficie de fonds européens dont une partie est systématiquement mobilisée pour le développement universitaire.
[229] Toutes ces informations ont été tirées d'un rapport de la Préfecture de la Charente-Maritime, 1998. La zone d'emploi de La Rochelle et la zone d'emploi de Rochefort, situation économique et sociale, mission économique, août, 56 p.

région)[230] : « *ce contrat fait apparaître une volonté de la Région de valoriser sa façade maritime* »[231]. Cette politique de re-valorisation de la zone rochelaise est globale et s'applique à divers secteurs : le désenclavement ferroviaire et routier de La Rochelle-Rochefort, le développement économique autour d'une zone agro-portuaire, la formation et la recherche (MST, CRITT, Lycée de la Mer, etc.)[232]. C'est dans ce contexte plus favorable que les projets politiques rochelais vont prendre de l'ampleur.

1.2. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : D'UN DEVELOPPEMENT TOUT AZIMUT A UN DEVELOPPEMENT ENCADRE PAR LE POLITIQUE

A La Rochelle, le développement des formations supérieures est ancien et résulte d'initiatives diverses qui ne sont pas toutes initiées par les collectivités locales (1.2.1.). La fin des années quatre-vingt indique toutefois que l'enseignement supérieur devient une priorité politique claire de l'*Agglomération* rochelaise[233] et que cette priorité s'inscrit dans une politique ambitieuse et plus globale de renouveau urbain (1.2.2.).

1.2.1. INITIATIVES DIVERSES ET ACCOMPAGNEMENT PUBLIC LOCAL

La sensibilité politique locale aux formations supérieures n'est pas née avec l'arrivée au pouvoir municipal de Michel Crépeau. Dès 1969, l'ancienne municipalité, le SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple) et le Conseil Général de la Charente-Maritime ont contribué à l'implantation d'un des premiers départements d'IUT[234] de France. Lors de la campagne municipale de 1971, le programme du candidat officiel de la droite[235] est déjà particulièrement ambitieux dans ce domaine qui promet « *La Rochelle ville universitaire* » [236] grâce à l'implantation d'une *université libre*, de formations parallèles et complémentaires à l'IUT, ainsi que d'autres disciplines dans le domaine des sciences de l'environnement ou de la médecine (CHU). L'équipe radical-socialiste s'inscrit dans la continuité de ces préoccupations locales tout en prenant des

---

[230] Atout supplémentaire sans doute, en 1988, Claude Belot, vice-président du Conseil Régional et conseiller général de la Charente-Maritime a été désigné par le président J.-P. Raffarin président de la commission de planification en vue de la préparation du CPER 1989-93.
[231] Allocution du Préfet de Région lors de la signature du CPER 1989-93 -Poitou-Charentes, le 11 février 1989, p. 15.
[232] CPER 1989-93 - Poitou-Charentes.
[233] La structure intercommunale de La Rochelle.
[234] La loi sur les IUT date de 1966.
[235] La campagne municipale de 1971 a été particulièrement conflictuelle à Droite. A. Salardaine, l'ancien député-maire, avait en effet été écarté de la liste de la majorité présidentielle (UDR). Celle-ci soutenait un nouveau candidat, P. Dechartre. Malgré cela, A. Salardaine s'est maintenu. Finalement, ce conflit a servi l'élection de la liste de Gauche.
[236] La tribune de l'Aunis, 1971. "Mieux vivre ensemble", programme de campagne, P. Dechartre (Union gaulliste), mars, p.8.

initiatives innovantes. En 1974, le nouveau maire radical-socialiste et le président du Conseil Général négocient avec le doyen de la faculté de droit de Poitiers une délocalisation de DEUG. Cette délocalisation reste *sauvage* ou non reconnue par le ministère jusqu'en 1989 et est donc, jusque là, entièrement financée par le Conseil Général et le SIVOM. Un projet de MST *orientée vers les sciences de la mer*[237] est également inscrit au CPER (Contrat de plan état-région) de 1984-88[238].

Ces initiatives politiques doivent toutefois être regroupées avec tout un ensemble d'autres auxquelles le SIVOM participe. En 1981, il contribue avec ses partenaires (État, Région et Conseil Général) à implanter sur son territoire un laboratoire de recherche maritime[239]. Cette participation est reconduite dans les mêmes termes lors du CPER 1984-88. En 1986, la Chambre de Commerce et d'Industrie entreprend la construction d'une école supérieure de commerce. Le SIVOM et le Conseil Général en sont partenaires financiers. En 1988, après diverses démarches, le Conseil Général finit par obtenir la localisation sur son chef-lieu de l'EIGSI (École d'ingénieurs en génie des systèmes industriels), ancienne école Violet de Paris. Comme cela deviendra une tradition dans le domaine de l'enseignement supérieur, le SIVOM accompagne son partenaire départemental dans la réalisation de ce projet[240].

Formellement voué à n'offrir que des formations de premier cycle, l'IUT de La Rochelle est particulièrement dynamique et innove dans le domaine de la formation continue et des seconds cycles professionnels. C'est d'ailleurs lui qui mène la réflexion sur les MST dès le début de la décennie quatre-vingt. En 1987, il met en place des formations bac+3 en informatique et agro-alimentaire qui se transformeront plus tard en MST (bac+4). Le SIVOM accompagne toujours activement les projets de son seul établissement universitaire et, en cette fin de décennie 80, le directeur de l'IUT assiste fréquemment aux réunions de bureau du SIVOM.

---

[237] CPER 1984-88 -Poitou-Charentes, chapitre « formation, enseignement, recherche », article 18, p. 16.
[238] Les conditions de faisabilité d'une telle décision n'ont sans doute pas été toutes mesurées puisque l'opération MST ne sera pas appliquée dans le cadre de ce CPER. Elle sera ré-inscrite dans le CPER suivant pour finalement être mise en place dans le cadre de la création de l'université nouvelle en 1993.
[239] Futur laboratoire de l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer).
[240] Bureau du SIVOM, 1990. École supérieure en Systèmes Industriels VIOLET, installation provisoire, séance du 8 janvier. Le financement de l'opération est ventilé comme suit : Conseil général : 80% ; SIVOM : 20%.

1.2.2. LA CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ENJEU UNIVERSITAIRE

En 1989, l'enseignement supérieur devient une priorité de l'agenda local dans le cadre d'une politique de qualification économique et urbaine. Cette politique est co-pilotée par la structure intercommunale et la municipalité de la ville-centre. Certes, c'est le SIVOM qui est compétent sur tous les grands dossiers urbains (développement économique, enseignement supérieur). Toutefois, les imbrications sont fortes et fréquentes entre la politique du SIVOM et la ville-centre. Elles s'expriment notamment dans les compétences politiques mobilisées. Ainsi, c'est Claude Latrille, professeur de lycée, adjoint au maire[241] qui est délégué à l'emploi-insertion et à l'enseignement supérieur. Cet élu municipal suit le dossier des formations supérieures et participe, épisodiquement, aux réunions de bureaux du SIVOM. Cette confusion entre les deux institutions se reproduit dans la manière de traiter la question de l'enseignement supérieur. Le dossier est en effet associée à un double enjeu de re-développement économique (a) et d'aménagement urbain (b).

a) Un enjeu de reconversion économique

La réflexion lancée à l'occasion de la préparation du CPER 1989-93 donne l'occasion aux élus du SIVOM d'affirmer plus clairement leurs priorités d'action pour les années à venir. En cohérence avec les choix du Conseil Régional, ils considèrent que l'enseignement supérieur est un levier central de re-développement économique de la zone rochelaise. La « *formation des hommes* »[242] est même classée en premier devant l'intervention économique et le désenclavement. Ce classement n'est pourtant pas habituel et a pu être contesté : « *pour monsieur le maire de Châtelaillon, le désenclavement devrait être l'objectif prioritaire. Néanmoins, le président confirme que les besoins en formation sont une première nécessité dans le département de Charente-Maritime* »[243].

Les projets à inscrire dans le CPER sont variés : « *il est demandé de prévoir des formations bac+5 à l'issue de celles bac+ 3 mises en place en 1987, le développement de classes préparatoires aux grandes écoles, l'agrandissement ou la prise en compte des l'école supérieure de commerce, sans oublier le volet de la réinsertion et de la*

[241] Nouvellement élu à la mairie en 1989.
[242] Bureau du SIVOM, 1988. Xe Plan-CPER Poitou-Charentes, séance du 18 janvier.
[243] Bureau du SIVOM, 1988. Xe Plan-CPER Poitou-Charentes, séance du 18 janvier, *op. cit.*

formations des adultes, de la responsabilité directe de la région »[244]. Le SIVOM profite également de l'occasion pour demander à l'État l'officialisation du DEUG de droit. La Rochelle obtient finalement deux opérations importantes à réaliser entre 1989-93 : la construction d'un bâtiment d'accueil pour le DEUG de droit (1.7M€) et la mise en place de plusieurs MST autour des thèmes du littoral atlantique, de l'agro-alimentaire, de l'informatique et de l'hôtellerie (2.28M€).

b) Un enjeu d'aménagement urbain

Du côté de la Ville, le maire souhaite construire une ville de « *haute définition* »[245] par le biais de la localisation de diverses activités de haut rang dites « technologiques ». L'enseignement supérieur est un élément de cette politique de qualification urbaine sans en être forcément l'élément central.

La volonté politique est, d'abord, d'aménager toute une zone localisée en front de mer et au sud du centre-ville ancien. Sur cette zone d'une superficie considérable, dite *les Minimes*[246], l'ancien maire prévoyait d'implanter un grand projet d'aménagement touristique sur 185 hectares avec un grand port de plaisance (40 ha) et une zone résidentielle de quatre mille logements. En 1971, le nouveau maire s'oppose clairement à ce projet. Il en fait même un enjeu de campagne considérant que c'est « *un projet d'aménagement purement patrimonial et spéculatif qui cède à une mode plus qu'il n'est un projet de développement économique local* »[247].

Le projet touristique déjà lancé par l'ancienne municipalité est maintenu mais nettement modifié. Les constructions du port et du parc résidentiel sont revues à la baisse tandis que deux nouveaux projets y sont ajoutés : l'implantation d'une zone artisanale et la création d'un salon nautique (le Grand Pavois) pour l'animation de l'activité industrielle du port. La nouvelle municipalité négocie par ailleurs avec l'État la désaffection du domaine maritime d'une partie de cet espace (16 ha) au nom évocateur de *marais perdu* et souhaite « *réserver cette zone à l'implantation d'activités liées aux*

---

[244] *Ibid.*

[245] Le terme utilisé par le maire est rappelé avec humour par les témoins de l'époque qui ne comprenaient pas toujours ce que ce mot voulait vraiment dire.

[246] Zone qui rassemble le port et la zone touristique au sud-ouest ainsi que toute une zone en voie de réhabilitation plus au nord faisant la jonction avec le centre ancien de la ville. Cette zone intermédiaire est appelée, du sud au nord, *marais perdu* et *ville en bois*.

[247] Extrait cité in Préfecture de la Charente-Maritime, 1998. La zone d'emploi de La Rochelle et la zone d'emploi de Rochefort, situation économique et sociale, *op. cit.*, p. 11.

loisirs, au tourisme, à l'animation ou à l'hébergement et toutes activités économiques compatibles »[248].

Dès lors, à côté du port de plaisance, de la zone artisanale et du quartier résidentiel, vont s'ajouter la réhabilitation du *marais perdu* et de la *ville en bois* dont les élus souhaitent faire « *des quartiers dans la ville* »[249]. Le 6 février 1990[250], la SEMER (Société d'économie mixte d'études rochelaises) est créée. Elle rassemble la Ville, le SIVOM et la chambre de commerce et d'industrie. Le *président-maire*[251] et Maxime Bono, vice-président du SIVOM et adjoint au maire, sont tous les deux désignés respectivement, président et vice-président de la nouvelle structure. Force de proposition auprès de la Ville[252], cette société a pour objet de définir les modalités et les principes d'aménagement et de développement de ce futur quartier. Elle défend une ambition globale de modernité qui doit s'exprimer au travers des activités ainsi qu'au travers des choix architecturaux. Aussi, lors d'un conseil municipal de 1991, le maire rappelle son souhait « *de voir créer sur le site, outre des constructions traditionnelles, des bâtiments représentant des figures géométriques* »[253].

Le « parc technologique » constitue le point nodal de ce nouveau quartier. Le CPER 1989-93 prévoit l'implantation à La Rochelle de deux centres technologiques dans les domaines de l'architecture et de l'industrie nautique (CRAIN) et de l'agro-alimentaire (Innovia). Par ailleurs, le SIVOM mène avec ses partenaires socio-économiques (CRCI et CCI) diverses activités de prospection auprès d'investisseurs potentiels[254]. Un pôle d'animation économique de 4000 m², le « Technoforum », est également construit dont l'architecture géométrique exprime visuellement la modernité.

---

[248] Intervention de Maxime Bono [adjoint au maire, délégué à l'aménagement de cette zone, vice-président du SIVOM], 1986. registre des comptes-rendus analytiques des conseils municipaux. Source : Archives municipales de La Rochelle.

[249] Intervention de Maxime Bono, 1991. Registre des comptes-rendus analytiques des conseils municipaux. Source : Archives municipales de La Rochelle.

[250] Registres des comptes-rendus analytiques des conseils municipaux, année 1990. Source : Archives municipales de La Rochelle.

[251] Nous utilisons cette expression de *président-maire* car Michel Crépeau symbolise l'étroite intrication existante à ce moment là entre les deux institutions politiques locales. Le projet de ville de « haute définition » s'inscrit d'ailleurs à ce double niveau. Nous pourrions dire qu'il est une *préoccupation* municipale forte largement *actée* par la structure intercommunale.

[252] A l'époque, la Ville est encore compétente en matière d'aménagement urbain. En 1992, la nouvelle CDV (Communauté de Villes) se substituera aux villes membres sur cette compétence.

[253] Registre des comptes-rendus analytiques des conseils municipaux, année 1991. Source : Archives municipales.

[254] Bureau du SIVOM, 1990. Assistance à la recherche d'investisseurs dans les secteurs de l'agro-alimentaire -présentation du rapport de synthèse par un représentant de la CRCI Limousin-Poitou-Charentes, séance du 5 février.

A ce parc technologique, s'ajoute le « parc de la francophonie » constitué d' *un collège universitaire francophone*[255], d'un centre de formation destiné aux étrangers (Eurocentre), d'une résidence internationale *en forme de satellite*[256] et d'un lycée hôtelier, qui devient lycée hôtelier du parc de la francophonie « *grâce au Conseil Régional* »[257].

Enfin, le « parc universitaire » doit aussi contribuer à la qualification du nouveau quartier. L'IUT est déjà localisé sur le site et tous les dispositifs supérieurs créés durant la décennie 80 sont regroupées sur cette zone : le lycée hôtelier en 1984, l'école supérieure de commerces en 1986. A partir de la fin de la décennie, les nouvelles formations sont systématiquement implantées sur le site : le nouveau bâtiment destiné au DEUG de droit en 1990 ; des logements étudiants en 1990 également ; l'école d'ingénieurs[258] dont la construction démarre en1991.

Au vu de l'ensemble de ces initiatives locales et externes, il apparaît que les collectivités locales ne contrôlent pas tout à fait le développement des formations supérieures sur leur territoire. Les initiatives sont nombreuses et permettent au président du SIVOM de se satisfaire, en 1989, des avancées dans ce domaine: « *le président fait le point des formations supérieures à la Rochelle qui concernent actuellement environ 1500 étudiants* »[259]. A la fin de la décennie 80 toutefois, l'enseignement supérieur est inséré dans une politique de développement local globale et cohérente. Il convient, à ce titre, de croire l'adjoint au maire de l'époque quand il rappelle que les élus locaux rochelais avaient conscience, dès les années 80, de l'importance du dossier des formations supérieures pour l'avenir de leur ville :

> « La ville de La Rochelle et notamment la Communauté de villes [anciennement SIVOM] a été l'organisme impulsant le développement universitaire de La Rochelle. Le maire qui est à la fois le président de la CDV et nous les adjoints avaient en tête que le développement d'une ville moyenne comme La Rochelle passait par un développement en matière grise. On avait cela à l'esprit depuis les années 80. Cela s'est d'abord traduit par le développement de l'IUT, la création du DEUG de droit puis des instances hors de

[255] Bureau du SIVOM, 1990. Étude de faisabilité du Collège Universitaire francophone, présentation du rapport intermédiaire, séance du 2 avril.
[256] Registre des comptes-rendus analytiques des conseils municipaux, 1991. Information du maire sur le développement universitaire, séance du 21 mai.
[257] *Ibid*.
[258] L'EIGSI (École d'ingénieurs en génie des systèmes industriels).
[259] Bureau du SIVOM, 1989. Ouverture du diplôme « marketing et communication commerciale » à l'IUT, séance du 16 octobre.

l'éducation nationale -l'école de commerce et l'école d'ingénieurs- », (C. Latrille, conseiller communautaire, en charge de l'enseignement supérieur, CDV, juillet 1997).

Les avancées dans le domaine des formations supérieures ainsi que la politique d'aménagement urbain vont s'avérer être des ressources essentielles dans les négociations régionales autour du Plan Université 2000.

2. LA PROGRAMMATION U2000 (1990-91) : LA DECISION « COLLECTIVE » DE CREER UNE UNIVERSITE NOUVELLE A LA ROCHELLE

La décision de créer une université nouvelle à La Rochelle s'inscrit dans le cadre du Plan Université 2000. Si la relation privilégiée du maire avec le président de la République est essentielle, il s'agit d'insister aussi sur la dimension régionale de cette décision. Trois étapes structurent le débat régional autour du Plan U2000 : les premiers débats dans le cadre des Assises (2.1.), le projet de schéma de l'enseignement supérieur du Recteur (2.2.) la réorientation du débat et le durcissement des positions des partenaires (2.3.) enfin, la décision finale de créer une université à la Rochelle et la signature de la convention financière (2.4.).

2.1. PREMIERE ETAPE DU DEBAT REGIONAL : UNE LOGIQUE DE DELOCALISATION

En Poitou-Charentes, les Assises en vue du Plan U2000 ont lieu les 30 et 31 mai 1990. La concertation U2000 coïncide avec les travaux préparatoires liés à l'élaboration du premier « contrat d'établissement » de l'université de Poitiers avec sa tutelle ministérielle[260]. Plusieurs réunions sont organisées à la préfecture de région entre juin et septembre[261] qui ont pour objectif prioritaire de préparer le contrat de l'établissement. Pour autant, ces réunions sont l'occasion d'avancer sur le projet du futur schéma puisque le contrat de l'université doit entériner les projets acquis ou à venir de délocalisation universitaire. Cette confusion entre les deux procédures -l'une concernant l'établissement et l'autre le territoire régional- est significative des premières orientations du futur schéma : l'objectif est de renforcer la politique de délocalisation universitaire. L'hypothèse d'une nouvelle université n'est pas abordée par les différents partenaires :

[260] Précisons que la contractualisation État-universités est une innovation portée par le ministère de Lionel Jospin en 1988.
[261] La Région n'est pas représentée dans ces réunions qui rassemblent les représentants sectoriels (Université de Poitiers, rectorat, CROUS) et les Collectivités Locales des sites d'accueil.

d'abord, le Recteur et le Conseil Régional (2.1.1.), puis l'université de Poitiers (2.1.2.) et enfin, la structure intercommunale (2.1.3.).

2.1.1. LE RECTORAT ET LE CONSEIL REGIONAL : UN NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA DELOCALISATION EN REGION

En 1990, la région Poitou-Charentes connaît un retard généralisé en matière de formations supérieures (demande et offre). Le poids de l'université dans l'ensemble universitaire français est faible (1.87%) par rapport au poids démographique de sa région d'accueil (2.95%)[262]. Le taux de poursuite d'études supérieures après le baccalauréat est aussi l'un des plus faibles de l'ensemble des régions (19éme rang). En même temps, le taux de croissance des effectifs étudiants des cinq dernières années est le deuxième plus fort de France (+34%). Le rectorat annonce un doublement des effectifs étudiants entre 1990 et 2000 : l'université de Poitiers devrait faire face, d'ici à l'an 2000, à un afflux de 15 000 à 20 000 étudiants supplémentaires.

Le projet du Recteur (Mr « L ») prévoit de rattraper ce retard accumulé tout en assumant la croissance spectaculaire des effectifs étudiants. Par conséquent, il ne s'agit pas de discuter de l'opportunité de la délocalisation puisque celle-ci *« est une nécessité absolue »*[263] mais de réfléchir à son renforcement. Pour le site rochelais, plusieurs opérations sont déjà acquises. Dès mai 1990, le président du SIVOM informe son bureau que : « *des Assises régionales se tiendront les 30 et 31 mai à Poitiers et que d'ores et déjà ont été confirmées : la délocalisation du DEUG de droit, la délocalisation du DEUG de sciences, l'installation de trois maîtrises prévues au contrat de plan : agro-alimentaire, informatique, hôtellerie- auxquelles s'ajoutera la maîtrise des matériaux composites* »[264]. En réalité, la plupart de ces opérations ont déjà été inscrites dans le CPER 1989-93. Une seule opération est nouvelle : la délocalisation du DEUG de sciences de Poitiers.

Le Conseil Régional définit ses priorités en fonction des principes déjà annoncés dans le cadre du CPER 1989-93 : la professionnalisation de l'université, le développement des seconds et troisièmes cycles et la politique de délocalisation déjà

---

[262] Ce rapport présenté en session du CESR (Conseil économique et social régional) le 21 mai 1991 est indisponible à la date de l'enquête mais des extraits sont cités dans un autre rapport du CESR réalisé en 1991 : CESR, 1991. Enseignement supérieur, saisine du Conseil Régional, mars, p. 26.

[263] *Ibid.*, p. 68.

[264] Bureau du SIVOM, 1990. Faculté de droit de La Rochelle, séance du 7 mai.

amorcée dans le contrat de plan de 1989[265]. En juin 1990, le CESR (Conseil Économique et Social Régional) préconise une politique de délocalisation ambitieuse fondée sur des premiers cycles mais aussi sur des seconds cycles professionnalisés[266].

2.1.2. L'UNIVERSITE DE POITIERS : UN DEVELOPPEMENT VOLONTARISTE EN REGION

Dans le cadre des réunions organisées par le Recteur, le vice-président de l'université de Poitiers reconnaît que son établissement est confronté à des problèmes spécifiques[267] et annonce que des mesures doivent être prises en faveur d'un développement en région pour deux raisons: « *(1) faciliter l'accès d'un maximum de jeunes de la région Poitou-Charentes à l'enseignement supérieur, en les rapprochant géographiquement dès les premières années de l'université ; (2) répondre à la spécificité de l'université qui repose sur une ville moyenne, laquelle n'a pas la capacité d'absorber le développement de l'université et notamment les besoins en matière d'habitat* »[268]. L'idée d'une université nouvelle est très vite évacuée et ne concerne d'ailleurs pas un site hors de Poitiers mais éventuellement un nouveau site proche de Poitiers, sur le site du Futuroscope : *« l'idée d'une nouvelle université ne pourrait se faire que par la partition-démembrement de l'université de Poitiers, ce qui est bien entendu inconcevable »*[269].

Les acteurs centraux de l'université proposent donc un renforcement des délocalisations sur ses quatre sites hors de Poitiers (La Rochelle, Niort, Angoulême, Châtellerault) tout en insistant sur *« le nécessaire maintien d'une cohérence entre le cœur de l'université de Poitiers et ses antennes »* [270]. En plus des opérations inscrites au CPER, il est prévu à Niort, la création d'un DEUG de sciences économiques, à Angoulême, l'officialisation du DEUG de droit et les délocalisations des DEUG Langues Étrangères Appliquées (LEA) et AES. Le site rochelais est présenté comme le plus ancien, le plus important (1200 étudiants) et le mieux doté (50% des effectifs délocalisés). Ces éléments en font, pour l'université poitevine, « *une antenne*

---

[265] CESR, 1991. Enseignement supérieur, saisine du Conseil Régional, mars, p.11.
[266] CESR, 1991. *Op. cit.*
[267] On peut penser que l'université de Poitiers, contrairement à la plupart de ses paires en France, a véritablement une stratégie de délocalisation. En effet, cette université est d'un poids moyen et doit assumer une attractivité relativement faible auprès de certains jeunes de son bassin académique (Charente et Charente-Maritime), jeunes qui préfèrent partir vers Bordeaux à ce moment là.
[268] SIVOM, 1990. Préparation du contrat État-Université, compte-rendu de la réunion du 6 juillet à la Préfecture de Région.
[269] SIVOM, 1990. Préparation du contrat État-Université, compte-rendu de la réunion du 6 juillet, *op. cit*.
[270] Rectorat de Poitiers, 1990. Les Assises régionales pour l'enseignement supérieur, les 30 et 31 mai.

crédible »[271]. L'université propose donc de créer, dès la rentrée 1991, un DEUG de sciences complété à terme par des MST[272]. Sans être réfractaire à la mise en place de seconds cycles professionnalisés, il n'est pas dans son projet « *de délocaliser des seconds cycles généralistes. Mais, plus tard, pour diversifier le choix des étudiants, il pourrait être envisagé de délocaliser un DEUG lettres - sciences humaines »*[273]. Le doyen de la faculté des sciences développe, de son côté, un projet de délocalisation plus ambitieux pour La Rochelle : « d*ès le mois d'avril 1990, le Conseil a adopté à l'unanimité la proposition de création d'un pôle scientifique important à La Rochelle avec un premier cycle complet, la création de filières de second cycles, l'extension et la création de laboratoires de recherche* »[274].

Ce projet scientifique appuyée sur les ressources de La Rochelle (mer et littoral) traduit en réalité des ambitions de leardership disciplinaire au sein de l'université de Poitiers qui vont dans deux directions à la fois. Le doyen des sciences multiplie les entrevues avec les responsables politiques rochelais mais s'investit également à Poitiers dans le projet du Conseil Général de la Vienne de faire du Futuroscope un pôle des sciences de l'ingénieur. Or, ce projet constitue un risque de scission de l'établissement universitaire de Poitiers : d'un côté l'ancien site et les sciences sociales, humaines et lettres et de l'autre, sur le site moderne du Futuroscope, les sciences de l'ingénieur. Aussi, tout en soutenant ce projet de développement des sciences pour l'ingénieur (CPER 1989-93), l'État coupe court aux velléités de scission au sein de l'UP. Dans le cadre du Plan U2000 et des CPER suivants, plusieurs mesures seront prises en faveur d'un développement « pluridisciplinaire » du Futuroscope.

2.1.3. LA CHARENTE-MARITIME : UNE STRATEGIE D'ACCUEIL

La Charente-Maritime est particulièrement bien représentée dans le cadre des réunions académiques. Le chargé de mission économique de la préfecture du département y représente les préoccupations de la préfecture en matière de reconversion économique du bassin La Rochelle-Rochefort ; un responsable administratif du Conseil Général et le vice-président du SIVOM et adjoint au maire de La Rochelle, Maxime Bono y représentent les intérêts politiques locaux. L'élu du SIVOM profite de ces

---

[271] SIVOM, 1990. Préparation du contrat État-Université, *op. cit*.
[272] MST (Maîtrise scientifique et technique).
[273] SIVOM, 1990. Préparation du contrat État-Université, *op. cit.*
[274] *Ibid.*

réunions pour confirmer que la Ville de La Rochelle s'engage de manière volontariste dans le projet de délocalisations et notamment sur le plan de l'aménagement du quartier universitaire : « *Monsieur Bono a rappelé que la Ville de La Rochelle était très sensibilisée aux délocalisations universitaires et était prête à mettre à disposition de l'université des terrains très bien situés, des logements pour étudiants, y compris des bâtiments pour accueillir les sections scientifiques dès 1990, si cette option est envisagée* »[275].

Le dossier de candidature à la délocalisation du SIVOM convainc le vice-président de l'université de Poitiers : « *le projet d'implantation universitaire de La Rochelle est très séduisant et a réjoui le Conseil des études* »[276]. La politique d'accueil rochelaise a d'autant plus de chances de plaire que, à Poitiers, la mairie est moins encline à répondre aux sollicitations des acteurs universitaires (CROUS et université) : « *[le maire de Poitiers] a souligné le poids de cette pratique [restauration et hébergement] sur les budgets communaux (…) Il ne souhaite pas, pour sa part, être associé au-delà du niveau d'intervention des collectivités locales et demande que d'autres ministères, comme celui de l'industrie et de l'aménagement du territoire, soient mobilisés* »[277].

Par conséquent, en juillet 1990, La Rochelle a la garantie d'obtenir une antenne universitaire significative à partir de différents premiers cycles généralistes et de seconds cycles professionnalisés. Les débats locaux s'orientent déjà vers les conditions d'application de ces projets. Par exemple, en juillet 1990, le préfet de Charente-Maritime s'inquiète auprès du préfet de région du *calendrier* et de la *programmation* de la délocalisation des formations prévue pour la rentrée 1991 (DEUG sciences et MST)[278]. Les élus du SIVOM se préoccupent de voir aboutir les projets inscrits dans le CPER et notamment les MST qui n'ont toujours pas vu le jour : « *l'enseignement doit éviter de se disperser et de rester limité aux premiers cycles. Il est préférable de développer un ou deux créneaux justifiés par la situation géographique et historique de La Rochelle : la mer, le tourisme, l'informatique (tels qu'il sont prévus au contrat de plan)*»[279].

---

[275] SIVOM, 1990. Préparation du contrat État-Université, *op. cit.* p. 3.
[276] *Ibid*.
[277] *Ibid*., p. 4.
[278] Préfecture de la Charente-Maritime, 1990. Courrier au préfet de la région Poitou-Charentes, le 18 juillet.
[279] Bureau du SIVOM, 1990. Développement de l'enseignement supérieur à La Rochelle, information, séance du 5 février.

Jusqu'en septembre 1990, les acteurs institutionnels concernés par la politique de développement universitaire rochelaise inscrivent leurs discussions autour d'une logique de délocalisation.

2.2 LE PROJET DE SCHEMA DU NOUVEAU RECTEUR ET L'HYPOTHESE D'UNE UNIVERSITE NOUVELLE

C'est le Recteur, accompagné du préfet, qui, en dernière instance, doit réunir les contributions des différents acteurs concernés et élaborer le projet de schéma U2000 pour la région Poitou-Charentes. Or, entre juillet et septembre 1990, en plein débat sur l'aménagement universitaire du territoire, un nouveau Recteur (Mr « X »), est nommé au rectorat de Poitiers. Les préférences de ce dernier (2.2.1.) et son projet de schéma (2.2.2.) vont contribuer à réorienter le débat.

2.2.1. LES PREFERENCES DU NOUVEAU RECTEUR

Le 19 septembre 1990, le nouveau Recteur organise une réunion à Poitiers qui a un double objectif : le contrat d'établissement de l'université de Poitiers et le schéma régional U2000[280]. Ce dernier doit être communiqué au ministère très rapidement (octobre). Ce sont essentiellement les représentants du ministère (Recteur, services académiques, SGAR, experts) qui sont réunis. Toutefois, dans cet ensemble, le chargé de mission économique de la Préfecture de la Charente-Maritime est également présent.

Plusieurs éléments significatifs ressortent de cette réunion et laissent déjà présager du contenu du futur projet de schéma :

- premièrement, le Recteur précise qu'il est nécessaire de mieux distinguer la réflexion sur le schéma de celle sur le contrat d'établissement[281] ;
- deuxièmement, il considère que les premières réflexions n'ont pas pris la mesure des enjeux : « *La ville de Poitiers est saturée, or l'appareil universitaire y est très concentré, pourra-t-on gérer 40 000 étudiants dans une seule université répartie dans quatre villes ?* »[282] ;

---

[280] Préfecture de la Charente-Maritime, 1990. Préparation du schéma régional d'aménagement et du développement de l'enseignement supérieur, compte-rendu de la réunion du groupe national d'expertise animée par le Recteur à Poitiers, le 19 septembre, 6 p.

[281] Le schéma est un exercice de prospective à dix ans et concerne l'ensemble des formations supérieures, alors que le contrat État-université concerne le fonctionnement interne à l'université de Poitiers et s'inscrit dans un court terme.

[282] Les extraits suivants sont tirés de la réunion du 19 septembre 1990 avec le Recteur, *op. cit.*

- troisièmement, il estime que le site rochelais doit être considéré de manière isolée et privilégiée ;
- quatrième et dernier point, selon le Recteur, la création d'une deuxième université « *mérite d'être posée* » et seul le site rochelais semble pouvoir l'accueillir.

2.2.2. L'AMBITION DU PROJET DE SCHEMA DU RECTEUR

En octobre 1990, le Recteur élabore le projet de schéma régional. Il reprend ses préconisations évoquées lors de la réunion du 19 septembre 1990 mais tient également compte des préférences de ses partenaires et notamment de celles la Région.

En appui notamment d'indicateurs statistiques essentiels[283], le Recteur justifie l'intérêt et même la nécessité de créer une université à La Rochelle. Il rappelle d'abord l'importance du bassin de bacheliers de La Rochelle : «*Le nombre de bacheliers augmentera considérablement sur le bassin de formation de La Rochelle, au point d'être comparable à celui de Poitiers alors que ses capacités d'accueil post-baccalauréat n'ont à ce jour rien de comparable* » [284]. Il insiste ensuite sur le poids de l'offre universitaire localisée par rapport aux autres sites délocalisés en région (voir tableau suivant). De plus, le Recteur ne croit pas que l'université de Poitiers[285] a la capacité d'assumer l'ensemble de la hausse des effectifs universitaires des années à venir. Enfin, le Recteur est tout à fait opposé au projet du Futuroscope, estimant que ce projet ne répond pas aux problèmes d'accueil des premiers cycles et qu'il représente un danger pour l'unité de l'université poitevine.

---

[283] Offre de formation déjà présente et potentiel du bassin de recrutement du site, voir tableau n°1.
[284] Rectorat de Poitiers, 1990. Schéma régional d'aménagement et de développement des formations supérieures, novembre, p. 56.
[285] Il faut préciser qu'en 1990, les universités bordelaises, elles aussi confrontées à des difficultés d'accueil, ont décidé de ne plus accueillir d'étudiants originaires de Poitou-Charentes (essentiellement Charente et Charente-Maritime) alors que 723 étudiants environ s'y rendaient cette année là. Voir Rectorat de Poitiers, 1990. Schéma régional de l'aménagement et du développement de l'enseignement supérieur, *op. cit.*, p. 57.

Tableau 1: Les formations universitaires délocalisées en Poitou-Charentes (1990)

Sites	Formations	Nombre d'entrants	Part sur Ens. Délocalisé
La Rochelle	DEUG-Droit	196	
	DUT-Tech de Co	120	
	DUT-Informatique	66	
	DUT-Biologie Appliquée	68	
	DUT-Génie Civil	68	
Sous-Total La Rochelle		**518**	**50%**
Angoulême	DEUG- Droit	220	
	DUT-Tech de Co.	56	
	DUT-Génie Mécanique	90	
Sous-Total Angoulême		**366**	**35%**
Niort	DEUST-Assurances	19	
	ISEUP	27	
Sous Total Niort		**46**	**4,5%**
Châtellerault	DUT-Maintenance Industrielle	38	
Sous-Total Châtellerault		**38**	**3,7%**
Futuroscope	DEUG-AES	20	
	LIC	24	
	STC	18	
Sous Total Futuroscope		**62**	**6%**
Ensemble délocalisé		**1030**	**100%**
Filières non délocalisées		4 503	Part Déloc. Sur Ens. Univ. : 23%

Source : CESR Poitou-Charentes, 1991. Enseignement supérieur, saisine du Conseil Régional, mars.

Le Recteur fait donc part de son scénario préférentiel : la création d'une université nouvelle à La Rochelle. Ceci présenterait « l*a possibilité de développer progressivement des seconds cycles thématiques sur les problèmes de la mer et du littoral, ce qui lui conférerait une image de marque unique en France et ne porterait pas préjudice à l'université généraliste que constitue celle de Poitiers* »[286]. Mais, rappelant que son avis n'est pas partagé en région, le Recteur conclut : « [l'Académie] *tient compte de ce qu'à cette date une volonté réelle existe dans la région (même si elle n'est pas unanime) et dans les collectivités territoriales pour qu'il n'existe qu'une seule université, compte tenu de son prestige et de son pouvoir fédérateur, deux traits bien évidemment liés* »[287].

En décembre 1990, le directeur de la DPDU (Direction de la programmation et du développement universitaire) au ministère de l'Éducation nationale transmet sa réponse au rectorat. Le projet académique y est globalement accepté. Le Recteur est invité à revoir certains points concernant les flux démographiques et la rationalisation des implantations de l'université de Poitiers. La DPDU souhaite notamment que l'articulation entre les sites anciens de Poitiers et le nouveau site du Futuroscope soit plus

[286] Rectorat de Poitiers, 1990. Schéma régional…, *op. cit.*, p. 58.
[287] *Ibid.* p. 57.

forte. Cette demande coupe court aux velléités de scission de certaines composantes de l'université. Enfin, la DPDU demande que le *« projet de schéma soit articulé sur l'hypothèse de la création à moyen terme d'une deuxième université à La Rochelle »*. La réponse du ministère reste donc prudente et ne garantit pas la création effective d'une université à La Rochelle. Pour autant, le rapport académique déclenche le renversement du débat régional.

2.3. LA CONTROVERSE AUTOUR D'UNE UNIVERSITE NOUVELLE A LA ROCHELLE

Le débat régional se durcit en novembre 1990, juste après la remise du projet de schéma du Recteur et dure jusqu'en avril 1991, date de la décision ministérielle. L'hypothèse de l'université nouvelle crée une controverse où des *identités* d'acteurs peuvent être distinguées en fonction des positions prises par chacun d'eux[288] : ceux qui sont contre (2.3.1.), ceux qui préfèrent rester neutres (2.3.2.) et ceux qui sont pour (2.3.3.).

2.3.1. LES OPPOSANTS

Le Conseil général de la Vienne est franchement « contre » ce projet d'université nouvelle qui fragilise fortement son projet de faire du Futuroscope un pôle technologique important. Les réactions au sein de l'université de Poitiers sont également très vives mais des divergences internes sont perceptibles entre les disciplines. Alors que le doyen de la faculté des sciences est plutôt pour et projette déjà de faire de cette université « une université de la mer », la faculté de droit, pourtant anciennement localisée à La Rochelle, affiche clairement son opposition. Le doyen diffuse un argumentaire auprès des partenaires titré « *une seule et grande université en Poitou-charentes : 10 raisons simples d'y croire* »[289].

Ces positions d'opposition ne sont toutefois pas forcément dominantes et un certain nombre des partenaires impliqués dans la création d'une université nouvelle à La Rochelle préfèrent choisir une position de neutralité.

---

[288] Ici, l'identité des acteurs se définit par rapport aux positions tenues dans l'interaction. Voir P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis, 1998. "Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures", Politix, n°42, p. 37-66.

[289] [Les noms du doyen de la faculté de droit et du responsable du centre de droit de la Rochelle], non daté. Une seule et grande université en Poitou-Charentes : 10 raisons simples d'y croire.

2.3.2. LES NEUTRES

Le président du Conseil Régional, Jean-Pierre Raffarin choisit la neutralité. Dans un courrier adressé au premier ministre[290], il fait état du rapport académique transmis au ministère. Il estime que l'enveloppe destinée à la rénovation de l'université est insuffisante et demande donc à l'État un effort particulier en raison des « *inégalités d'avantages* » de sa région dans le domaine universitaire. Cet effort doit permettre à l'université de Poitiers *« d'affirmer une place héritée d'une longue tradition »*. Dans ce courrier, le président ne fait à aucun moment état de l'éventualité d'une nouvelle université à La Rochelle.

Par son silence, le président du Conseil Régional signe soit son embarras vis-à-vis d'une décision qui ne peut qu'avoir un impact politique fort sur son territoire d'élection, soit son désaccord total. Il peut pencher pour les arguments du « pour » :

- des mesures fortes de rattrapage sont nécessaires dans sa région ;
- un rééquilibrage vers la Charente-Maritime se justifie économiquement, démographiquement et politiquement.

Le président peut aussi pencher pour les arguments du « contre » :

- à deux ans des nouvelles élections régionales, en tant qu'élu du Parti Républicain face à un projet défendu par un radical-socialiste ;
- en prévision des remous politiques du côté des élus des autres sites délocalisés, du côté du département de la Vienne qui défend son projet de Futuroscope et enfin du côté de l'université de Poitiers ;

En tant qu'homme politique, Jean-Pierre Raffarin est sans doute plutôt contre. Quoiqu'il en soit, il privilégie une position officielle de neutralité : « *pour tenter de sauver la solidarité régionale, le président de la région Poitou-Charentes, Jean-Pierre Raffarin (PR), replace les responsabilités : un pôle universitaire indépendant à La Rochelle c'est de la compétence de l'État. A lui de faire des propositions. Nous sommes disposés de débattre d'un projet, pas d'une idée* »[291].

Les membres du CESR a du mal à définir une position commune. Les universitaires poitevins sont bien représentés au sein du CESR et craignent que la création d'une université ne grève dangereusement le développement de l'université de

---

[290] Conseil régional de Poitou-Charentes, 1990. Courrier du Président Jean-Pierre Raffarin au Ministre de l'ENESR, Lionel Jospin, novembre.

[291] La Croix, 1991. "L'université en Poitou-Charentes, La Rochelle contre le monopole poitevin", le 9-10 février.

Poitiers. D'autres défendent une toute autre posture : « *l'État envisage de créer des universités nouvelles. Il importe de se positionner tout de suite parce que, dans quelques années, les places auront été prises par d'autres régions et l'occasion ne se reproduira plus* »[292]. Finalement, après des débats houleux, l'assemblée du CESR formule un avis négatif en mars 1991. Elle décide de soutenir « *la création d'un pôle universitaire à la Rochelle (sous-entendu mais pas d'une université de plein exercice)* »[293].

Du côté du Conseil Général de la Charente-Maritime et de son président, François Blaizot (CDS), l'affirmation d'une position favorable est délicate. Il est clair que celui-ci est très favorable au projet défendu par Michel Crépeau. Il est lui-même originaire de l'île de Ré et son Conseil Général a toujours soutenu le développement universitaire de son chef-lieu. En même temps, F. Blaizot ne peut pas trop exprimer publiquement son opinion puisqu'il est du même courant politique que René Monory, président de la Vienne, défenseur du projet du futuroscope.

Quand la balance est à l'équilibre et que tout peut arriver le meilleur, une université autonome comme le pire, la non décision, il devient nécessaire de mobiliser ce que Michel Crépeau appelle « *le coup de pouce politique* »[294].

2.3.3. LES CONVAINCUS OU LE COUP DE POUCE POLITIQUE ROCHELAIS

Le rapport du Recteur participe fortement à l'élévation des ambitions politiques locales. Aux compétences techniques mobilisées jusque là pour l'élaboration du dossier de candidature à la délocalisation s'ajoutent les compétences politiques d'influence, de médiatisation, d'argumentation et de justification.

La contribution de la Ville de La Rochelle et du SIVOM au schéma U2000 est transmise au Recteur en novembre 1990. C'est un dossier de 30 pages réalisé par l'adjoint au maire, Claude Latrille, avec l'aide du secrétariat général du SIVOM et des services de la préfecture de la Charente-Maritime[295]. Le dossier technique reste neutre, « *antenne de Poitiers de premier et second cycle ou université autonome, le débat n'est*

---

[292] Sud-Ouest, 1991. "Un non régional à l'université rochelaise", le 21 mars.
[293] *Ibid*.
[294] Extrait d'entretien avec le maire *in* Sud-Ouest, 1991. "Université : feu vert à La Rochelle", le 8 mai.
[295] Ville et SIVOM de La Rochelle, 1990. Perspectives de développement des formations post-baccalauréat à La Rochelle, le 15 novembre, non paginé.

pas tranché »[296]. Il présente la situation des formations supérieures à La Rochelle, rappelle le devoir des partenaires de concrétiser leurs engagements pris dans le CPER et ne fait qu'évoquer l'éventuelle création d'une université. Le dossier s'achève sur les modalités de l'action locale selon trois axes : la planification urbaine, une carte de localisation du nouveau site universitaire aux minimes est jointe, l'environnement universitaire et les mesures d'accueil provisoire des enseignements délocalisés (DEUG sciences, MST).

Ce dossier est accompagné d'une première lettre d'accompagnement du maire-adjoint et d'une seconde lettre du député-maire et président du SIVOM, Michel Crépeau. Si le dossier est de nature essentiellement technique -fondé sur un diagnostic territorial de l'enseignement supérieur, sur des décisions déjà prises et contractualisées entre les partenaires, ainsi que sur les mesures locales d'accompagnement- la lettre du député est plus politique dans le sens où l'élu n'hésite pas à prendre parti dans le débat sur la future université. Michel Crépeau construit son argumentaire sur deux grands principes : la formation des individus et l'aménagement du territoire. Il n'économise pas l'usage des superlatifs. D'abord, le député-maire qualifie la situation universitaire régionale de « *dramatique* », « *intolérable* », « *accablante* » et « *probablement explosive* » (…) ». Il cite quelques chiffres : «*le taux de poursuite post-baccalauréat place la région au 19éme rang sur 22, au 22éme rang pour les classes préparatoires aux grandes écoles, au 22éme rang pour les sections de techniciens supérieurs !* ». Ensuite, il défend l'idée selon laquelle « *si le gouvernement confirme ses orientations consistant à crée un certain nombre d'universités nouvelles en France, nul ne comprendrait que la région Poitou-Charentes soit oubliée* ». Le troisième argument est repris au Recteur : « *La Rochelle est le seul site susceptible d'accueillir rapidement une seconde université du Poitou-Charentes* ». Enfin, l'élu rassure puisque une telle création « *ne peut être menée à bien qu'avec le parrainage de l'université de Poitiers qui a tout à gagner à tisser autour d'elle un réseau d'universités associées dont La Rochelle ferait évidemment partie* ».

Michel Crépeau ne cesse d'intervenir publiquement en faveur de la création de l'université. Il sait ce qu'une telle décision signifie pour sa ville et son agglomération : « *pour le président, il faut tout mettre en œuvre pour qu'une seconde université soit créée*

[296] Ville de La Rochelle, 1990. Courrier d'accompagnement au dossier « délocalisations universitaires », l'adjoint délégué (C. Latrille) au nom du maire, destiné au conseiller au premier ministre (et cher Ami), le 27 novembre.

à la Rochelle»[297]. Estimant que ce projet se justifie matériellement mais doit être défendu politiquement[298], il n'hésite pas à se confronter aux responsables régionaux et prône, dans une lettre largement diffusée, une politique d'aménagement audacieuse contre des positions frileuses : «*il est clair que l'on ne peut pas tenir le langage de l'Arc atlantique, de l'aménagement du territoire, du retard à rattraper dans l'ouest- et notamment en Poitou-Charentes- si on accepte que les universités nouvelles soient toutes créées dans le nord, dans la région parisienne et en tout cas pas chez nous !! À moins que ce ne soit à Poitiers qui ne sait déjà pas où mettre ses étudiants et le saura encore moins dans dix ans…* »[299].

Cependant, rien n'indique encore qu'au niveau ministériel, la décision va finalement pencher en faveur de l'opinion rochelaise. C'est à ce moment là que le maire rochelais s'appuie sur sa relation directe au Président de la République. Dans une lettre à François Mitterrand[300], Michel Crépeau demande l'intervention du président dans cette affaire. Les deux hommes se connaissent et F. Mitterrand séjourne de temps à temps à La Rochelle. Il est connu que le président est intervenu favorablement auprès de son ministre :

> « Il a envoyé la lettre à François Mitterrand et le président l'a annotée cette lettre. Il disait à son conseiller de l'époque, en marge : ″lui donner satisfaction″. Après, X m'a appelé pour me dire qu'il y aurait une issue positive à l'affaire», (Chargé de mission économique à la Préfecture de Charente-Maritime, décembre 2001).

En même temps, cette décision s'inscrivait dans un contexte déjà favorable :

> «En réalité, l'argumentaire [la lettre adressé à François Mitterrand] n'était pas hyper important parce qu'il y avait déjà le rapport du Recteur [Mr X] qui disait déjà beaucoup. Ce rapport, issu du Recteur, c'est-à-dire des services déconcentrés de l'État, suffisait en quelque sorte. Si on n'avait pas eu le Recteur [X], cela aurait été plus difficile mais c'est vrai qu'il était convaincu », (Chargé de mission économique à la préfecture de la Charente-Maritime, décembre 2001).

A cette date, le projet de création d'une université est en très bonne voie.

---

[297] Bureau du SIVOM, 1991. Parc universitaire des Minîmes-cession des terrains à l'État, séance du 21 janvier.
[298] Ville/SIVOM de La Rochelle, 1991. Le développement universitaire en Poitou-Charentes, lettre diffusée largement en région auprès des responsables politiques et de l'enseignement supérieur, signée Michel Crépeau, le 22 janvier.
[299] *Ibid.*
[300] Ville de La Rochelle, 1991. Courrier du député-maire de La Rochelle, adressé au Président de la République, François Mitterrand, le 28 mars.

2.4. LA DECISION ET LA CONVENTION FINANCIERE

Bien que les résistances ne soient pas absentes au sein des ministères de l'enseignement supérieur et des Finances, le 7 mai 1991, le ministre Lionel Jospin annonce la création de l'ULR (Université de La Rochelle (2.4.1.). L'ULR s'ajoute ainsi à la liste des universités nouvelles prévues dans le Plan U2000. Cette décision ne clôt pas tout à fait les négociations autour du Plan U2000. Il reste encore à établir les enveloppes financières attribuées aux opérations inscrites et à répartir ces enveloppes entre les partenaires financiers (2.4.2.).

2.4.1. LA CONFIRMATION MINISTERIELLE

La circulaire ministérielle du 7 mai 1991 annonce que parmi les autres agglomérations de la région, seule La Rochelle, « *de par son image* », est à même d'être à terme le siège d'une université. La circulaire conclut : « *la création d'une université à La Rochelle en 1995 doit être prévue* »[301]. La référence faite à *l'image* de la Rochelle pour justifier la création d'une université nouvelle laisse poindre quelques ambiguïtés sur la réelle conviction ministérielle. Quoiqu'il en soit, le Ministre donne son aval pour une création normalement prévue en 1995. Jusque-là, une phase de mise en place doit permettre d'élaborer le projet pédagogique de l'établissement et d'évaluer les moyens nécessaires à sa création.

L'information est transmise aux assemblées des trois institutions locales parties prenantes :

- au conseil municipal le 21 mai 1991, le maire exprime toute sa satisfaction et « *ajoute que, pour La Rochelle, le terme « Haute Définition » n'est plus désormais incompréhensible* »[302] ;

- au comité syndical, le 22 juillet 1991, est annoncé la création en 1995 d'une université « *de plein exercice* » et précisé son caractère pluridisciplinaire *: « avec des enseignements en Sciences, Technologie, Droit, Lettres et Langues, Sciences Humaines, Économie… et des laboratoires de recherche (…)*»[303] ;

---

[301] MEN, 1990. Schéma d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs. Mise en œuvre des arbitrages nationaux et organisation de la négociation, circulaire du 7 mai.
[302] Conseil municipal de La Rochelle, 1991. Information sur le développement universitaire, séance du 21 mai, *op. cit.*
[303] Comité syndical du SIVOM, 1991. Programmation régionale du schéma Université 2000, séance du 22 juillet.

- au Conseil Général, le 11 juillet 1991, l'assemblée « *se félicite de l'annonce de la création en 1995 d'une université de plein exercice à La Rochelle* » et précise que cette décision s'inscrit « *dans le prolongement des préoccupations constantes manifestées par le Conseil Général pour doter progressivement le département de la Charente-Maritime d'un pôle universitaire (…)* »[304].

Dans son contrat d'établissement, l'université de Poitiers entérine sa responsabilité nouvelle d'accompagnement à la mise en place de l'université nouvelle[305].

2.4.2. LA PROGRAMMATION FINANCIERE : UNE POSTURE LOCALE DE NEGOCIATION

Face à ses partenaires financiers et pour le financement de la création de l'université nouvelle, le SIVOM négocie sa participation.

a) La négociation avec l'État

En juin 1991, l'État prévoit d'engager sur le site rochelais une somme de 13.4M€ dont 11.2M€ de mesures nouvelles[306]. Par comparaison, il est prévu 13.1M€ pour les sites anciens de Poitiers (campus et centre-ville) et 5M€ pour le nouveau site du Futuroscope. Les responsables politiques locaux vont tout faire pour amener l'État à augmenter sa contribution. Au final, ce sont des fonds européens[307] destinés à la zone économique rochelaise qui vont être mobilisés grâce aux réseaux politiques existants entre le président du SIVOM, la préfecture de la Charente-Maritime et le premier ministre Edith Cresson, également maire de Châtellerault. L'intervention d'Edith Cresson est perçue comme *décisive* par les observateurs de l'époque[308]. Elle permet d'augmenter les fonds européens destinés aux deux zones éligibles de La Rochelle et de Châtellerault et d'en destiner une partie au développement de l'enseignement supérieur. Finalement, le président informe son bureau que « *la Région Poitou-Charentes doit bénéficier de 160MF [24.3M€] au titre du FEDER dont 30 MF [4.57M€] pour l'université nouvelle de La Rochelle* »[309].

---

[304] Conseil général de la Charente-Maritime, 1991. Mise en œuvre du Plan « Université 2000 », délibération du 11 juillet.
[305] MEN (ministère de l'Éducation nationale…), 1991. Contrat de développement de l'université de Poitiers, 1992-1995, nouveau projet transmis au président de l'université de Poitiers, le 11 octobre.
[306] Préfecture de la Région Poitou-Charentes, 1991. Courrier au premier ministre, le 21 juin.
[307] FEDER : fonds européens de développement économique régional.
[308] IGAEN, 1993. La mise en place de l'université de La Rochelle, rapport au ministre, juin, p. 7.
[309] Bureau du SIVOM, 1991. Rentrée universitaire 1992, séance du 9 septembre.

Une partie des fonds FEDER est donc destinée à renflouer la contribution de l'État. L'enveloppe globale atteint 37.14M€. L'État apporte 13.9M€, plus 4.5M€ de fonds européens alors que les collectivités locales doivent contribuer à hauteur de 18.7M€[310]. Tout en soulignant « *le caractère insuffisant de l'enveloppe des crédits d'État consacrées à cette opération* », le Département et l'Agglomération entérinent ce budget[311].

b) La négociation avec les autres collectivités territoriales

La clé de répartition entre les collectivités locales reste à fixer. Lors du CPER 1989-1993, l'État avait pris en charge 50% de l'enveloppe globale, le Conseil Régional 40% et les autres collectivités locales, les 10% restant. Le SIVOM s'attend à ce que cette règle de répartition soit reconduite pour le Plan U2000. Or, outre le fait qu'il refuse de participer aux opérations concernant la vie étudiante, le Conseil Régional ne souhaite participer au Plan U2000 qu'à hauteur de 25%, considérant que les Départements et les Communes prendront en charge les 25% restant[312]. Le Conseil Général de Charente-Maritime souhaite pour sa part que la clé de répartition des dépenses entre le SIVOM et lui soit *égalitaire*[313]. Pour la Ville et le SIVOM, l'important est de faire valoir auprès de leurs partenaires la valeur des terrains mis à disposition pour l'implantation de l'université. Le Maire estime que « *l'effort de la commune devrait être limité à la mise à disposition gratuite des terrains* » et ajoute « *qu'il y a lieu d'être vigilant* »[314]. Pour la structure intercommunale qui rachète à la Ville les terrains, cette contribution immobilière justifie l'abaissement de sa contribution financière au contrat U2000.

Par exemple, concernant la construction de la faculté de droit, la clé de répartition prévoit 50% pour l'État et 50% pour les collectivités : Région, Département et SIVOM. Le SIVOM informe le Recteur de sa décision de céder le terrain nécessaire dont la valeur est estimée à 792 682€[315]. Finalement, la clé de financement de cette opération s'ordonne comme suit : 50% pour l'État (1.21M€), 50% toujours pour les Collectivités Territoriales (Conseil régional et les deux collectivités locales) dont 40% pour le Conseil Régional (0.97M€) et 10% pour le Conseil Général (0.24M€). Le SIVOM acquiert les

---

[310] Comité syndical du SIVOM, 1991. Séance du 22 juillet, *op. cit.*
[311] Conseil général de la Charente-Maritime, 1991. séance du 11 juillet, *op. cit.*
[312] Bureau du SIVOM 1991. Le dossier universitaire, séance du 3 juin.
[313] Conseil général de la Charente-Maritime, 1991. Séance du 11 juillet, *op. cit.*
[314] Conseil municipal de La Rochelle, 1991. Séance du 21 mai, *op. cit.*
[315] Bureau du SIVOM, 1990. Délocalisation du DEUG de droit à La Rochelle, programme de construction –financement, séance du 17 avril.

terrains nécessaires auprès de la Ville, à la moitié du prix réel, pour un montant de 590 701€ échelonné sur trois ans.

Autre exemple, le Recteur prévoit que le financement de la construction du restaurant universitaire soit réparti entre l'État, à hauteur de 73.3% (1.6M€), et les collectivités territoriales, pour les 26.6% restant (0.6M€), soit respectivement 12.2 % pour le Conseil Général et le SIVOM[316]. Les élus du SIVOM rejettent cette clé de répartition qui ne prend pas en compte la valeur des terrains, équivalant, selon eux, à 450 000€. Or, après que l'État ait lui-même estimé la valeur du terrain à 230 000€, la contribution intercommunale est ramenée à 190 548€ au lieu de 300 000€. Précisons toutefois que ce n'est pas l'État mais le Conseil Général qui apporte le complément nécessaire au financement de cette opération.

c) La signature de la convention

La convention U2000 pour l'Académie de Poitiers est signée le 12 octobre 1991[317]. Elle attribue un crédit global de 140.4M€ (dont 56.4M€ de l'État) pour l'ensemble du territoire régional. Avec cette somme, il est prévu « *la création d'une université rochelaise en 1995, le renforcement de l'université de Poitiers, la rationalisation de son implantation sur ses principaux sites et la création à Niort, Angoulême et Châtellerault de trois IUT de plein exercice* »[318]. Pour le site rochelais, une somme globale de 38 M€ est prévue, répartie entre les opérations du CPER (4.6 M€) et les opérations nouvelles (33.4 M€). Dix opérations sont définitivement acquises et à programmer entre 1991 et 1995. L'université s'appuiera sur quatre pôles : le Droit, les Sciences, les Lettres, les Langues et Sciences Humaines et enfin l'IUT. Les fonds FEDER sont mobilisés au profit du bâtiment des seconds et troisièmes cycles du pôle Science (voir tableau 2). La dotation financière reste toutefois insuffisante et oblige à revoir certains projets. Par exemple, l'enveloppe destinée à la Maison de l'Étudiant sera finalement reportée sur la bibliothèque. La construction de celle-ci se fera par ailleurs sur deux phases entre 1991 et 1995 et entre 1996-98 (CPER 1994-98). C'est la CDV qui financera sur ses fonds propres la rénovation d'un bâtiment destinée à l'accueil de la Maison de l'Étudiant.

---

[316] Bureau du SIVOM, 1991. Construction du restaurant universitaire par l'État- demande de participation financière du SIVOM, séance du 4 février.
[317] Préfecture de Région/Conseil régional, 1991. Convention de développement et d'aménagement de l'enseignement supérieur universitaire dans la région Poitou-Charentes, 1991-1995, signée le 12 octobre, 8 pages.
[318] *Ibid*.

Tableau 2 : Convention U2000- La Rochelle (en millions d'euros)

Opérations	Coûts	État	Conseil Régional	Conseil Général	SIVOM/CDV	FEDER
Pôle Droit	4.78	1.14	2.04	0.74	0.51	
Pôle Sciences	20.64	5.75	5.48	2.75	2.11	4.75
Pôle Lettres, langues et SH.	3.65	1.8	0.91	0.45	0.45	0
IUT	0.67	0.34	0.17	0.08	0.08	0
Restaurant	3.81	2.44	0	0.8	0.57	0
Bibliothèque	3.84	2.39	0.04	0.67	0.67	0
Maison de l'Étudiant	3.62	1.83	0.92	0.46	0.46	0
Total convention U2000 en millions d'euros	**41**	**12.55**	**9.56**	**5.95**	**4.85**	**4.75**
En %	*100*	*30*	*23*	*14.5*	*11.8*	*11*

Source : Tableau original- Données in CDV, 1995. Point sur les constructions, note d'information pour le bureau communautaire du 20 février.

Les négociations U2000 ont finalement été favorables au site rochelais puisque celui-ci devrait accueillir une université nouvelle en 1995. En revanche, les négociations financières ont été plus difficiles puisque l'enveloppe attribuée au site est perçue comme insuffisante au niveau local et obligera à revoir certaines opérations inscrites pour la période 1990-95. La phase qui s'annonce de mise en place de l'université nouvelle va être marquée par ce déséquilibre entre les ambitions politiques et les moyens attribués à l'université nouvelle.

3. LA CDV FACE A LA MISE EN PLACE DE L'UNIVERSITE (1991-93) : UNE CONTRIBUTION EMPIRIQUE ET POLITIQUE

Après la signature du Plan U2000, s'amorce une étape de mise en place de l'université nouvelle sous la responsabilité du ministère. Après avoir évoqué les changements institutionnels et organisationnels que connaît l'Agglomération rochelaise (3.1.), nous étudierons la manière dont celle-ci s'implique dans cette phase : tout d'abord, elle accueille concrètement de nouveaux dispositifs universitaires (3.2.). Ensuite, elle

participe, avec le chargé de mission mandaté par le ministère, à l'élaboration du projet pédagogique du futur établissement (3.3.).

3.1. DU SIVOM A LA CDV

Jusque là, ce sont les compétences internes déjà présentes au sein de la structure intercommunale et de la municipalité qui sont ponctuellement mobilisées sur le dossier universitaire. A partir de 1992, des changements sont perceptibles qui favorisent la spécialisation publique locale autour du dossier. Ce changement n'est néanmoins pas directement lié à la politique universitaire mais à la réforme institutionnelle et organisationnelle de la structure intercommunale. En 1992, le SIVOM devient une CDV (Communauté de villes). La structure intercommunale prend en même temps de la distance avec la municipalité rochelaise et sa bureaucratie s'étoffe. Alors que, jusque là, le SIVOM reposait exclusivement sur le secrétariat général de la mairie, un secrétaire général adjoint (SGA) est recruté. Ce SGA a plus particulièrement la charge « *des grands dossiers structurants pour l'agglomération rochelaise* »[319] qui sont, pour le président M. Crépeau, *« l'université, le port de pêche, le pôle agro-alimentaire, le TGV et les infrastructures de communication* »[320].

Du côté des élus en revanche, la stabilité prévaut puisque le dossier universitaire reste aux mains de Michel Crépeau et de son adjoint délégué. D'autres élus interviennent sur le dossier mais plus ponctuellement en fonction de leur délégation (logement, aménagement du site des Minimes).

3.2. L'ACCUEIL DES FORMATIONS : UNE CONTRIBUTION EMPIRIQUE

Si les élus des communes membres de la CDV sont convaincus de l'importance de la décision de 1991 pour permettre le re-développement de l'agglomération rochelaise, ils pressentent aussi qu'ils vont devoir s'en donner les moyens. Les élus du conseil municipal semblent même plongés dans l'incertitude en ce qui concerne l'impact financier local d'une telle décision[321]. Les élus du SIVOM ont d'ailleurs très vite conscience que la contribution financière au Programme U2000 est une chose et la

---

[319] Bureau du SIVOM, 1992. Information, séance du 20 janvier.
[320] *Ibid*.
[321] Intervention de Mme Veyrac, Conseil municipal, 1991. Séance du 21 mai, *op. cit.*

contribution à l'émergence universitaire en est une autre, comme l'exprime l'intervention suivante du président :

« *Comme il l'a fait pour les logements étudiants, le restaurant universitaire et la faculté de droit, le SIVOM offrira, au titre de sa participation, les terrains aménagés nécessaires aux opérations de construction, terrains d'une grande valeur commerciale compte tenu de leur situation aux minimes. Le SIVOM est également appelé à apporter sa contribution financière à la construction des équipements périphériques (équipements sportifs, restaurants universitaires…) ainsi qu'au développement de la recherche. En outre, pour une durée limitée à deux ans, le SIVOM devra contribuer au paiement des heures supplémentaires des enseignants qui viendront de Poitiers* »[322].

Finalement, les mesures d'accompagnement sont triples durant cette période et concernent la planification urbaine, l'accueil provisoire des formations nouvelles et l'environnement universitaire[323]. La CDV doit aussi gérer les retards de financement des opérations U2000 et lancer un programme d'investissement supplémentaire. Il est donc utile de distinguer les actions d'accompagnement prévues (3.2.1.) de celles qui ne le sont pas (3.2.2.).

3.2.1. L'ACCOMPAGNEMENT PREVU

Les actions d'accompagnement *prévues* sont celles considérées par les élus comme étant de la responsabilité locale : la planification urbaine (a) et l'accueil des populations étudiantes (b). S'y ajoutent les actions considérées comme exceptionnelles et temporaires : les subventions de fonctionnement universitaire (c).

a) La planification urbaine : le politique contrôle son territoire

L'importance que revêt la question de l'aménagement urbain du quartier universitaire pour les élus rochelais a déjà été exposée. Si la décision du 7 mai impose de revoir le plan d'aménagement du quartier[324], l'acteur public local fait la démonstration de sa volonté de rester maître de son territoire.

---

[322] Bureau du SIVOM, 1991. Le dossier universitaire, séance du 3 juin.

[323] Ces trois domaines sont considérés comme de la responsabilité locale lors de la candidature du SIVOM à un développement universitaire conséquent en novembre 1990. Voir Ville/SIVOM de La Rochelle, 1990. Perspectives de développement des formations post-baccalauréat à La Rochelle, contribution au Plan U2000, le 15 novembre.

[324] Nous renvoyons à la carte du site actuel présenté dans les pages suivantes.

Avant la décision du 7 mai : un parc universitaire au sein d'un quartier de haute définition

L'un des principaux points forts de la stratégie locale au moment des négociations U2000 a bien été sa politique d'aménagement du quartier universitaire. Les mesures prises dans ce domaine pré-existent à la décision du 7 mai et s'intègrent dans une ambition globale de construction d'une ville de haute définition. Le « *parc universitaire* »[325] est, à ce moment là, localisé au sud du quartier des minimes, en bord de mer et à proximité du « parc technologique » qui reste la pièce maîtresse du plan d'aménagement du quartier (Illustration 1). L'IUT et le CROUS y sont déjà implantés et les nouvelles délocalisations devaient y être regroupées pour *« faciliter les échanges interdisciplinaires »*[326]. L'ambition architecturale est également forte chez Michel Crépeau et ses adjoints comme l'exprime cet extrait tiré du schéma d'aménagement du quartier : « *les bâtiments destinés à la faculté de Droit, la faculté des sciences, la bibliothèque qui représentent au total une superficie de 20 000m², s'ordonneraient autour d'un grand espace, à la manière des « high scholl » en Angleterre. De plus, un mail pourrait relier l'IUT à la mer, desservant tout le parc universitaire* »[327].

L'impact de la création d'une université nouvelle sur le plan d'aménagement urbain

Bien avant la décision du 7 mai 1991, un projet immobilier vient perturber l'extension du parc universitaire vers le sud des Minimes[328]. Le site des Minimes est en effet très attractif auprès des promoteurs immobiliers. La décision de créer une université impose surtout de voir plus grand. Il faut repenser l'insertion d'une université complète avec des bâtiments pour le premier, le second et le troisième cycle et des laboratoires de recherche, tout cela sur quatre pôles disciplinaires : droit, sciences, lettres, langues et sciences humaines et IUT. Ainsi, « *le président fait remarquer que depuis le moment où a été conçu ce plan, des événements nouveaux sont intervenus avec la création d'une université de plein exercice en 1995* » et ajoute que *« si les projets concernant la faculté de droit et le restaurant universitaire ne peuvent pas être modifiés, le Bureau estime que le plan et le schéma d'organisation du parc universitaire doivent être revus* »[329].

Dès lors, l'implantation de la nouvelle université va s'étaler du sud vers le nord (Ville en bois) et le centre (parc technologique) du site :

> « Effectivement dans la mesure où on avait imaginé au départ qu'il ne s'agissait que de délocalisations, on avait pensé tout regrouper autour du CROUS. C'était pour des raisons

[325] SIVOM, 1991. Plan d'aménagement du parc universitaire des minimes, service Études Urbaines, avril.
[326] Présentation du projet par l'architecte lors d'un bureau syndical du 7 janvier 1991.
[327] *Ibid.*
[328] Conseil municipal, 1991. Information sur l'aménagement de Coureilles-Sud, séance du 21 mai, *op. cit.*
[329] Bureau du SIVOM, 1991. Construction d'un nouveau restaurant universitaire, séance du 8 juillet.

> de fonctionnalité. Mais, à ce moment là, on ne parlait pas de l'université. C'est le Plan U2000 qui a concrétisé le développement des sciences et des sciences humaines. C'est là qu'on a cherché à joindre vers le nord. Le point symbolique de tout cela, c'est le jumelage de la médiathèque et de la bibliothèque au nord », (Responsable du Services Études Urbaines, CDV, juillet 1997).

Par ailleurs, la décision du 7 mai influe sur d'autres dossiers locaux. Le parc de la Francophonie par exemple va finalement être laissé de côté au profit du projet universitaire. La localisation du pôle science est envisagée à proximité du Technoforum « a*vec l'aquarium Coutant et un jardin botanique* » et conduit à réduire le parc technologique[330].

Le sacrifice est plus grand lorsque le Technoforum, conçu au départ comme un centre d'affaires, est détourné de sa fonction première au profit de l'accueil de la présidence universitaire :

> « C'était un concept acheté par la CDV. Cela devait être un centre d'affaires comme un forum économique à coûts partagés. Le but était de mettre à disposition des entreprises, des équipements nécessaires comme le secrétariat, l'informatique et les outils de communication *high tech*. Ce fut un échec et alors on s'est posé la question de l'utilisation du lieu. L'idée a été de le louer à l'université qui y a installé son administration centrale. Aujourd'hui, elle occupe 50% des locaux » (Secrétaire Général Adjoint, CDV, juillet 1997).

Cette appropriation progressive de l'ensemble du quartier par l'université peut inquiéter les collectivités locales. Si celles-ci acceptent de consacrer le nouveau quartier des Minimes « quartier universitaire », elles refusent toutefois de le limiter à cette fonction.

Le nouvel enjeu de la mixité urbaine du quartier universitaire

Jusque-là, le projet reposait sur un relatif équilibre entre l'enjeu de l'intégration de l'université dans la ville et la constitution d'un campus universitaire relativement cohérent et unitaire. Après la décision du 7 mai 1991, l'enjeu de l'intégration de l'université *dans la ville* devient plus fort car plus difficile à respecter. Le risque est en effet de voir le quartier des Minimes complètement approprié par l'université. Par conséquent, alors qu'il est mis en avant dans la première version du projet d'urbanisme, les principes de l'unité universitaire et des échanges inter-disciplinaires sont abandonnés au profit de la mixité des activités du quartier. Il s'agit de faire cohabiter les bâtiments universitaires avec d'autres activités économiques, technologiques, commerçantes, résidentielles et de loisir. Il est donc prévu d'étendre et surtout de disperser l'ensemble

[330] Bureau du SIVOM, 1991. Construction de la faculté de sciences, séance du 9 septembre.

universitaire non plus seulement au sud des Minimes avec le bâtiment de droit et le restaurant universitaire, mais aussi au centre avec les bâtiments de sciences et au nord du côté de la Ville en bois, avec les bâtiments de sciences humaines et la bibliothèque (Illustration 2).

Au nord, dans le quartier émergent de la Ville en Bois, les nouveaux bâtiments de la faculté des sciences humaines (1996) seront bâtis à proximité des logements étudiants et de la future médiathèque. Le dossier universitaire permet à la Ville de donner une autre dimension à ses propres projets comme celui de la médiathèque : « *le président rappelle que la Ville de la Rochelle a acheté l'ancien couvent des dames blanches afin d'y aménager une médiathèque. Depuis, des faits nouveaux sont apparus : création d'une université, ce qui oblige à construire une bibliothèque universitaire ; difficulté d'obtenir le financement nécessaire auprès de la direction du livre notamment* »[331]. Finalement, les élus émettent l'hypothèse d'une fusion des deux opérations immobilières sur le site de la Ville en Bois pour permettre « *d'intégrer les étudiants à la Ville et de mettre en synergie toutes les formes de cultures* »[332].

Le thème de la mixité fait l'objet d'une communication forte auprès des populations locales comme le prouvent ces extraits d'entretiens réalisés au sein de la CDV :

- d'abord auprès de l'ancien vice-président :

> « L'apport principal de la Ville, c'est sans doute la manière dont elle a conçu ce quartier universitaire. On ne voulait pas un campus, on voulait un vrai quartier, un vrai morceau de ville avec une mixité d'activités et un parfum universitaire. On a peut-être réussi les campus à la française, c'est-à-dire une intégration dans un tissu qui reste urbain. Vous avez des bistrots, des HLM, des entreprises, des notaires et des médecins et en même temps, pour les gens, cela reste quand même le campus », (Maxime Bono, maire et président de la CDA, député, mai 2001).

- ensuite, auprès d'une responsable de la communication :

> « Communiquer sur notre université nouvelle, c'était d'abord intra-muros et auprès des gens de La Rochelle, leur expliquer qu'une nouvelle population étudiante allait s'installer et que nous étions en train d'aménager une ville en cohérence avec un monde universitaire. Il s'agissait d'insister sur le thème de la mixité dans la ville et aussi sur le fait que construire une université aux minimes c'était refuser la logique du campus traditionnel au profit d'une université dans la ville. C'est vrai aussi que nous nous sommes beaucoup appuyés sur l'aménagement, sur le fait de construire des choses visuelles… » (Chargée de communication, CDV, juillet 1997).

---

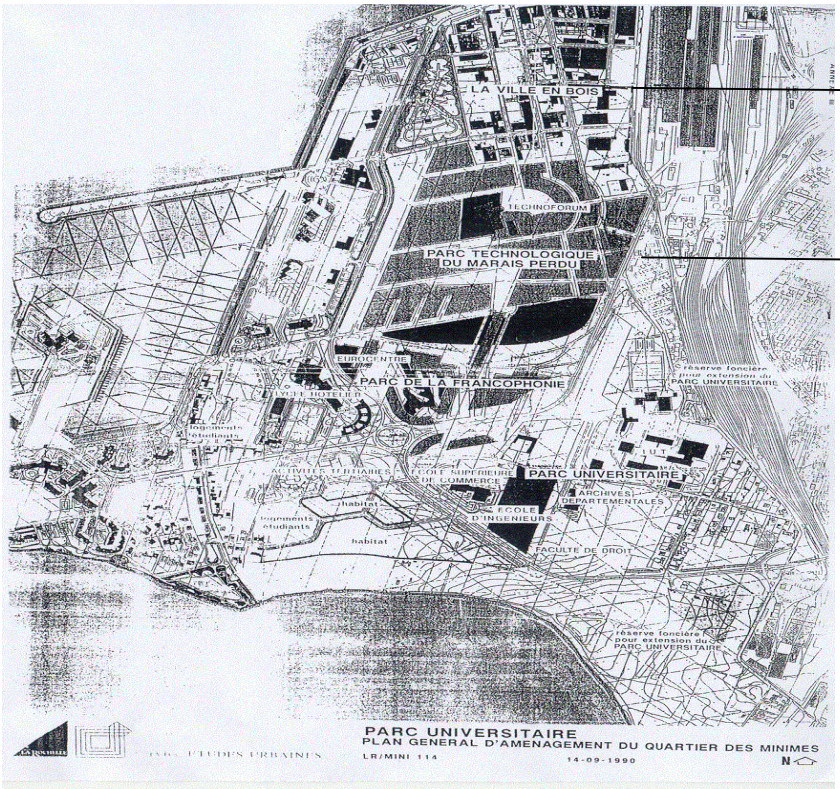
[331] Bureau du SIVOM, 1993. Médiathèque centrale, étude de faisabilité et de programmation, séance du 23 mars.

[332] Bureau du SIVOM, 1992. Bibliothèque universitaire-médiathèque centrale-présentation du projet, séance du 19 octobre.

Ce nouvel enjeu de mixité ne satisfait pas forcément le rectorat de Poitiers. D'abord, les usagers de l'université sont amenés à circuler sur un espace mixte où les services universitaires sont dispersés les uns des autres. Ensuite, la « mise en synergie » de la médiathèque et de la bibliothèque universitaire est notamment peu appréciée. Indépendamment du coût supplémentaire qu'un tel projet engendre, le rectorat estime qu'une bibliothèque universitaire a une fonction spécifique qui se distingue des fonctions attribuées aux bibliothèques municipales. Après négociation, un compromis est finalement trouvé : il est décidé de juxtaposer les deux bâtiments qui conserveront ainsi « *leurs spécificités* », chacun « *ayant une vocation différente par rapport au public* », tout en permettant, par une passerelle, que « *des points de rencontre* » puissent exister[333].

[333] *Ibid*.

Illustration 1 : Le quartier universitaire avant l'université nouvelle

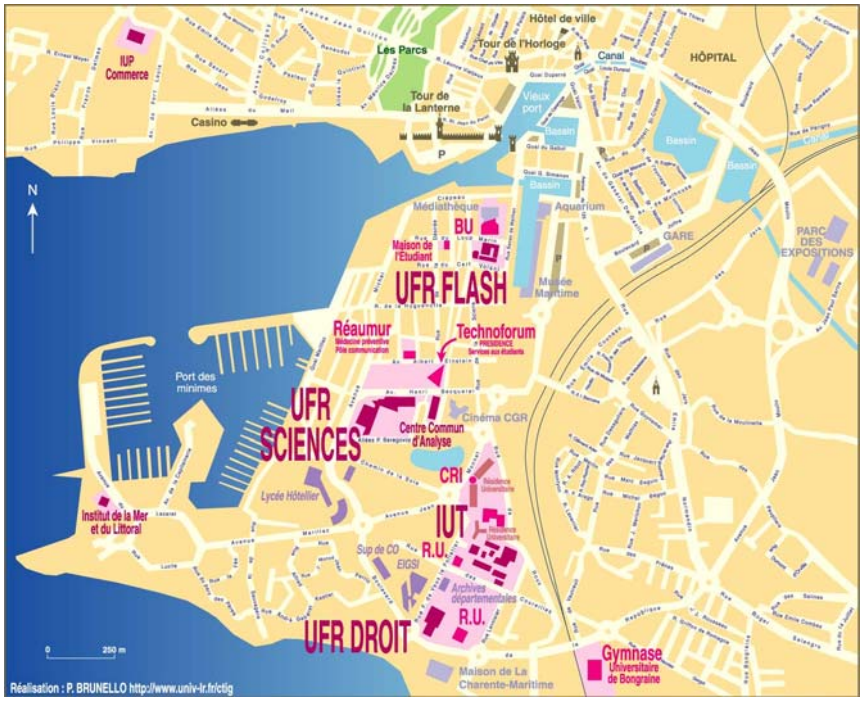


Actuel
UFR FLASH

Actuel
UFR SCIENCES

En septembre 1990, le « parc universitaire » devait se situer dans le sud du quartier des Minimes

Illustration 2 : Le quartier universitaire en 2000



Finalement, dix ans plus tard, l'université est éclatée dans tout le quartier

b) L'accueil des formations et des étudiants : une logique d'optimisation des dépenses

L'accompagnement à la mise en place de l'université se traduit par l'accueil des nouvelles populations étudiantes et des dispositifs de formation. Ce domaine est considéré, dès 1990, comme le second axe majeur de la politique d'accompagnement après la planification urbaine[334]. Toutefois, la CDV essaie toujours d'optimiser ses dépenses comme l'illustrent les deux expériences suivantes concernant un programme de logements pour étudiants et des mesures d'accueil provisoire pour les formations nouvelles.

Dès 1990, le SIVOM est impliqué dans un programme de logements étudiants (400 chambres) dont l'office public municipal HLM a la responsabilité[335]. Le président de l'Office Public HLM, également adjoint au maire de la Rochelle, suit le dossier pour le compte du comité syndical[336]. Les besoins sont importants : il y a 2500 étudiants en Charente-Maritime en 1990 et les nouvelles délocalisations prévues en 1991 ne peuvent qu'accentuer les besoins. Plusieurs réunions sont consacrées à cette question entre novembre 1990 et juillet 1991. La résidence doit être construite au nord du site des Minimes, dans le quartier dit de la Ville en Bois. Comme tout projet localisé sur le site des Minimes, ce programme est associé à une préoccupation architecturale et qualifiée par la presse locale de *« véritable bijou architectural relié aux symboles de la mer et de la voile »*[337]. Le coût de l'opération est estimé à 11.6 millions d'euros.

La gestion de ces futurs logements fait néanmoins débat. L'Office public HLM n'est pas habilité à gérer des logements bénéficiant d'aides de l'État destinées aux étudiants. Deux hypothèses existent alors : soit une gestion par le CROUS et la cession gratuite du terrain à l'État ; soit une gestion confiée à un autre organisme apte à gérer ce type de logements[338]. Les élus vont finalement choisir la seconde solution considérée comme la plus optimale pour le territoire. L'Association rochelaise pour l'accueil des étudiants est créée. Elle rassemble les différents partenaires (Ville, SIVOM, CROUS,

---

[334] Ville/SIVOM, 1990. Perspectives de développement des formations post-baccalauréat à la Rochelle, partie 4-3 : l'environnement universitaire, le 15 novembre, non paginé.
[335] *Ibid.*
[336] Cette confusion entre la Ville et le SIVOM est une des spécificités de l'intercommunalité rochelaise, confusion qui s'atténuera progressivement au cours de la décennie 90.
[337] Le moniteur des travaux publics, 1991. "L'université s'ancre à la Rochelle", le 6 septembre.
[338] Bureau du SIVOM, 1991. Gestion du programme de 400 logements étudiants de l'OPHLM, séance du 4 février.

OPHLM). Par ailleurs, cette association permet au SIVOM de rester propriétaire des terrains sans devoir les céder à l'État, ce qui est pour les élus un atout majeur : « *les locations estivales de ces logements prévues pendant deux mois, à raison de 75% d'occupation des logements, contribueront à l'équilibre du budget [de l'Association]* »[339]. Une gestion confiée au CROUS aurait été beaucoup moins rentable comme l'explique l'adjoint au maire : *«si la gestion est confiée au CROUS d'une part, et si le terrain est cédé à l'État d'autre part, le bénéfice des locations d'été ne profitera pas uniquement au développement local »*[340].

L'accompagnement à la mise en place de l'université concerne aussi l'appui à l'implantation des formations nouvelles. Durant des années, le SIVOM et le Conseil Général ont accueilli à leurs propres frais le DEUG de droit à la *Villa Fort Louis*. A partir de 1990, la nécessité de trouver des solutions d'accueil pour les formations nouvelles s'accélère[341]. Ces mesures provisoires en attente des constructions prévues dans le Plan U2000 sont globalement prises en charge par le SIVOM et le Conseil Général. Dans tous les cas, les collectivités locales cherchent à faire des économies. La nouvelle MST « informatique » est accueillie à la rentrée 1991 au sein de l'IUT. Le DEUG de sciences « *sera accueilli sur le site de l'IUT grâce à la collaboration de l'IUT et de l'École supérieure de commerce*»[342]. Un bâtiment neuf est également construit qu'il est prévu, par la suite, d'exploiter au profit du parc technologique[343].

c) La participation aux coûts de fonctionnement de l'établissement : des mesures exceptionnelles

Avec l'expérience de plus de dix ans de délocalisation de DEUG de droit, les élus locaux savent précisément ce que le fonctionnement pédagogique d'un site délocalisé peut coûter. Ils savent aussi combien ce financement, reconductible année après année, n'a pas garanti le développement d'une véritable filière juridique. Ainsi :

« *Le maire regrette l'opposition manifestée par les autorités de Poitiers au développement de l'enseignement supérieur à La Rochelle et souligne que certains se seraient en effet contentés d'une simple délocalisation, telle que prévue dans le contrat*

---

[339] Intervention de Mr Dubosc, adjoint au maire, Bureau du SIVOM, 1991. Programme de 400 logements de l'OPHLM-mode de gestion, séance du 22 juillet.
[340] Intervention de Mr Dubosc, adjoint au maire de La Rochelle, Bureau du SIVOM, 1991. Présentation du programme de logements étudiants, séance du 4 février.
[341] Délibérations du 25 février 1991, du 3 juin 1991, du 17 juin 1991 et du 9 septembre 1991.
[342] Bureau du SIVOM, 1991. Rentrée universitaire 1991 : accueil du DEUG sciences A et B- programme d'aménagement des locaux provisoires, séance du 17 juin.
[343] Bureau du SIVOM, 1991. Commune de La Rochelle- les minimes- construction de deux laboratoires relais pour l'université, séance du 4 novembre.

de plan. Or, il existe une différence fondamentale entre une université de plein exercice et une délocalisation : dans ce dernier cas, c'est le Conseil d'université mère qui dispose des crédits et des postes »[344].

Cette expérience explique que, dès la mise en place des formations nouvelles, les collectivités locales maintiennent une position ferme sur ce point. Pourtant, les besoins sont réels. Il est difficile d'estimer ce qui a constitué le plus gros obstacle à la mise en place de l'université nouvelle -les résistances universitaires poitevines[345] ou les limites budgétaires ministérielles. Mais, en matière de postes techniques, administratifs et enseignants comme en matière de budget de fonctionnement matériel, l'université rochelaise est très pauvrement dotée. Cette situation perdure quasiment toute la décennie entre 1993 et 1998 et provoque des réactions vives du côté des étudiants et des personnels allant parfois jusqu'à la grève (1995). Malgré cela, les collectivités locales n'acceptent de prolonger leurs subventions de fonctionnement que durant les premières années de démarrage des activités de l'université nouvelle (1991-1994), comme l'illustre cet extrait tiré d'un compte-rendu de comité syndical :

« *L'université a décidé de prendre en charge une partie des frais de déplacement et des heures supplémentaires des enseignants de Poitiers soit 900 000F. Les collectivités locales pour leur part sont sollicitées pour intervenir à titre exceptionnel à hauteur de 780 000F* »[346].

En matière de personnel administratif et technique où les besoins sont finalement les plus criants, la CDV et le Conseil Général mettent à disposition de l'université cinq personnes (3 de la CDV ; 2 du CG). Les deux collectivités locales sont également sollicitées pour combler des budgets de fonctionnement matériel trop réduits ce qu'elles n'acceptent de faire que exceptionnellement pour lancer des formations correspondant à leurs priorités d'action (MST).

---

[344] Conseil municipal de la Ville de La Rochelle, 1991. Séance du 21 mai, *op. cit*.

[345] La dotation en personnel (enseignants-chercheurs, administratifs et techniques) dépend jusqu'en 1992 des demandes formulées par l'université de Poitiers. Voir Préfecture de Charente-Maritime, 1993. La planification du développement de la deuxième université du Poitou-Charentes à La Rochelle, note d'information destinée au SGA de la CDV, mission économique, novembre, p. 4.

[346] Bureau du SIVOM, 1991. Rentrée universitaire de 1991- demande de prise en charge exceptionnelle des indemnités exceptionnelles et des frais de déplacements des enseignants, séance du 9 septembre.

En somme, la CDV élabore une hiérarchie entre les dépenses qu'elle considère comme de sa responsabilité et les autres dépenses qu'elle assume de façon temporaire mais qu'elle estime ne pas être de sa responsabilité.

3.2.2. L'ACCOMPAGNEMENT *IMPREVU*

A côté des domaines d'intervention prévus, la CDV et le Conseil Général de la Charente-Maritime doivent assumer des dépenses *imprévues* liées aux retards de financement des opérations inscrites dans la convention U2000.

Le Plan U2000 (1991-1995) prévoit dix opérations. En 1994 à un an de son échéance, seules trois opérations ont été réalisées dont deux étaient déjà inscrites au CPER 1989-93 : le bâtiment du DEUG de droit (1991), le restaurant universitaire (1991), le bâtiment des seconds et troisièmes cycles de science (1993). Ensuite, toujours en 1994, trois opérations sont en cours : le bâtiment du DEUG de sciences, l'extension du bâtiment de droit et l'extension du restaurant universitaire. Enfin, trois opérations ne sont pas encore engagées : le bâtiment du pôle FLASH (Faculté des Lettres, Langues et Sciences Humaines), la bibliothèque et les travaux d'agrandissement et d'équipement de l'IUT (voir tableau 3). La création de l'université rochelaise, comme d'autres opérations régionales, subit le déficit du budget de l'État en 1993 : la programmation des crédits du schéma Université 2000 pour 1993 a été ramenée de 76 à 37.35 MF pour l'Académie et les opérations entamées sur le site du Futuroscope vont en mobiliser les deux tiers[347].

[347] IGAEN (Inspection générale de l'Administration de l'éducation nationale), 1993. La mise en place de l'université de la Rochelle – Académie de Poitiers, Rapport à Monsieur le Ministre, n°930067, juin, p. 6.

Tableau 3 : Opérations prévues pour 1991-1995 et à achever en date de 1994 (en milliers d'euros)

La Rochelle	État	Région	Département	CDV	Total
UFR langues et sciences humaines	1 676	838	419	419	**3 354**
Bibliothèque U. (1ere tranche)	2 279		629	629	**3 536**
Restaurant U.	625		145	145	**914**
Restructuration IUT	335	167	84	84	**670**
Équipement UFR droit	38	19	9	9	**76**
Équipement DEUG sciences	516	9	-	-	**526**
Équipement UFR Lettres	152	76	38	38	**304**
Équipement Bibliothèque U.	114	38	38	38	**228**
Total	**5 738**	**1 147**	**1 368**	**1 368**	**9 611**

Source : CPER Poitou-Charentes 1994-1998, Achèvement de la convention U2000, signé le 12 mars 1994, p. 36.

Pour réduire les effets négatifs de ces retards, les collectivités locales prennent en charge la mise en œuvre de certaines opérations. C'est notamment le cas pour les bâtiments destinés aux seconds cycles (MST)[348]. La construction du bâtiment destiné aux DEUG de sciences subit plus d'un an de retard et oblige les collectivités locales à maintenir les solutions d'accueil provisoires jusqu'à la fin de l'année 1994. Parallèlement, au vu du coût réel de la bibliothèque (9.9M€), les partenaires financiers sont conduits à réaliser l'opération en deux phases et à y reporter les crédits destinés à la Maison de l'Étudiant et à la faculté des lettres. En attendant son ouverture effective (1996), la bibliothèque est accueillie dans un bâtiment provisoire. Les étudiants du DEUG de sciences humaines font eux leur première rentrée en 1993 et ne sont accueillis dans leurs propres locaux qu'à la rentrée 1996.

Ce contexte difficile de mise en place de l'université nouvelle se prolonge jusqu'en 1996 et perturbe les activités des étudiants et des personnels. Elle est liée aux retards de mise en œuvre de la convention U2000 ainsi qu'à une sous-estimation des besoins et des coûts. Pour ces raisons, les experts du ministère dénoncent une création « *à marche forcée* »[349] de l'université.

3.3. CALENDRIER DE CREATION OFFICIELLE ET PROJET PEDAGOGIQUE : UNE CONTRIBUTION POLITIQUE

Après la décision du 7 mai, deux enjeux politiques locaux s'affirment : l'officialisation de la création de cette université et la conceptualisation de son projet pédagogique. *A priori*, cette étape de mise en place est de la compétence stricte du ministère et des milieux universitaires. En réalité, la CDV est très impliquée dans cette

[348] Bureau du SIVOM, 1991. Université-maîtrise d'ouvrage, séance du 25 novembre.
[349] IGAEN, 1993. *Op. cit.*, p.4

phase. Le contenu de cette université nouvelle présente un enjeu politique autonome et la remise du projet pédagogique au ministre doit aller le plus vite possible. Le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) du 3 octobre 1991 a annoncé la création des trois universités de province avant 1995[350]. La modification pressentie des rapports de forces politiques nationaux accentue la volonté des élus locaux d'avancer le décret de création de l'université. En effet, le risque existe de voir le projet de création de l'université enterré si un gouvernement d'opposition prend le contrôle de l'État.

Pour rendre compte du caractère stratégique de cette période, il convient d'abord de présenter les cadres juridiques de la mise en place de l'université nouvelle fixés par le ministère (3.2.1.), pour évoquer ensuite la réflexion locale qui accompagne l'élaboration du projet pédagogique (3.2.2.) et terminer sur le contenu futur de l'université (3.2.3.) et sur son calendrier de création officielle (3.2.4.).

3.3.1. LE CADRAGE MINISTERIEL DE LA MISE EN PLACE DE L'UNIVERSITE : UN COMITE D'ORIENTATION ET UN CHARGE DE MISSION

Dès juillet 1991, le président du SIVOM demande au ministre de l'enseignement supérieur que la procédure de désignation d'un chargé de mission pour la mise en place de cette université soit accélérée. Avec du retard par rapport aux décisions prises en CIAT[351], le ministre Lionel Jospin prend deux mesures importantes en janvier 1992. Le 9 janvier, il constitue un comité d'orientation destiné à accompagner la mission de réflexion autour du projet de l'université nouvelle. Le 14 janvier, il nomme le chargé de mission[352].

Le comité rassemble 30 membres : des représentants universitaires, le Recteur, les représentants des collectivités territoriales (Région, Département, CDV) et des représentants des activités économiques dont des personnalités de très haut niveau[353]. Le chargé de mission mandaté par le Ministre, Mr « B », est professeur d'économie d'une

[350] IGAENR, 1993. *Op. cit.*, p. 5. Les deux universités du Littoral et de l'Artois ouvriront effectivement leurs portes en 1992.
[351] CIAT du 3 octobre 1991.
[352] Arrêtés de nomination du ministère de l'Éducation Nationale, du 9 janvier 1992 et du 14 janvier 1992.

[353] Le président du comité, Michel Albert, est également président des Assurances Générales de France (AGF) et ancien commissaire au Plan. Il est aussi originaire de Vendée et préside l'Association pour le développement industriel de l'ouest atlantique. D'autres membres ont également une dimension nationale comme Y. Bolloré (président directeur général de Bolloré Technologies), J.R. Fourtou (président directeur général de Rhône-Poulenc), E. Maire, P. Marchand (conseiller d'État) ou C. Mandil (directeur général au ministère de l'Industrie).

grande école, spécialiste du développement local et a également assumé plusieurs fonctions auprès de l'État et de l'Europe[354]. Une fois nommé, celui-ci est accueilli par les collectivités locales (CDV/Conseil Général) au Technoforum. Ces dernières mettent aussi à sa disposition une secrétaire et décident de lui verser une contribution financière équivalente à celle que lui apporte l'État.

3.3.2. REFLEXION CROISEE SUR LE CONTENU DE CETTE UNIVERSITE NOUVELLE

L'élaboration du projet pédagogique de la future université doit résulter d'une réflexion croisée entre le chargé de mission et les membres du comité d'orientation. Les rencontres entre les élus locaux et le chargé de mission ont lieu dans le cadre du comité mais aussi en dehors.

L'expert, Mr « B », a une sensibilité particulière pour l'innovation et porte de hautes ambitions pour cette université nouvelle. Il s'appuie sur le modèle des universités allemandes orientées vers les formations technologiques et professionnelles. Il définit très vite ses priorités : une université professionnelle, innovante et internationale qui soit complémentaire de celle de Poitiers et qui joue le partenariat avec cette dernière mais aussi avec d'autres universités ainsi qu'avec les deux autres établissements localisés à La Rochelle -l'école supérieure de commerce et l'école d'ingénieurs. Sur ce dernier point, l'objectif serait d'aboutir à la formation d'un système technologique local.

En fonction de son profil économique dominant, le comité d'orientation est également sensible aux préoccupations technologiques du chargé de mission et est favorable à la définition d'une université « *qui fabrique des professionnels, à demi-polyalente et à demi-grande école et qui mène à l'emploi*»[355].

Choisir entre une université plutôt « technologique » ou plutôt « traditionnelle » n'est pas sans poser un dilemme aux élus locaux. Au départ, les ambitions ne sont d'ailleurs pas très précises. Michel Crépeau ne connaît pas forcément le monde universitaire et Mr « C », à la préfecture de la Charente-Maritime, est souvent amené à échanger avec le député-maire sur ce thème :

---

[354] Mr « B » a été expert auprès de la Commission européenne et auprès de l'État pour diverses missions liées à la planification du développement de la recherche. Il est également originaire de la Charente.
[355] Charente-Maritime, 1992. " Université : Michel Albert : orientations pour l'avenir", le 13 octobre.

> « Au démarrage parce que cela faisait longtemps que la collectivité investissait sur l'enseignement supérieur (droit), la conception de M. Crépeau était celle d'un vieux radical : la fac consistait à former des profs qui feraient ensuite l'élite locale. Donc, c'était surtout droit et, lettres. Il n'avait pas tout à fait conscience de ce qu'était le milieu universitaire avec les sciences et la recherche. C'est venu progressivement », (Chargé de mission économique, préfecture de la Charente-Maritime, décembre 2001).

Pourtant, le profil pédagogique de cette future université n'est pas une question périphérique pour les élus locaux. Dès 1991, elle fait l'objet de débats intéressés au sein du conseil municipal notamment. Ainsi, le maire annonce à son conseil municipal qu'il pense *« qu'en 1995, la ville de La Rochelle aura franchi une étape importante et qu'à l'horizon 2000, elle disposera d'une véritable université pluridisciplinaire (5000 étudiants sont prévus en 1995 et 10 000 en l'an 2000)* »[356]. Une élue, également conseillère régionale, estime pour sa part que « *ce qui doit être précisé, pour la crédibilité de l'université, c'est la définition de celle-ci et son contenu : soit une université pluridisciplinaire, soit une université professionnelle* »[357]. Université pluridisciplinaire, professionnelle ou (et) thématique, le maire ne tranche pas à ce moment là mais ses priorités vont quand même dans le sens des orientations du Recteur « X » qui a exprimé sa préférence pour une université *« pluridisciplinaire* », tout en précisant qu'elle pourrait avoir une *« orientation scientifique privilégiée »*[358]. En effet, l'élu radical-socialiste a toujours justifié la création de cette université sur la base de valeurs sociales et d'enjeux de réponse aux besoins de formation et d'emploi des jeunes du département. A ce titre, pour l'élu, avant la recherche et l'innovation, c'est un service de proximité qui doit être rendu et donc une offre pluridisciplinaire qui doit être assurée, au moins pour les premiers cycles.

Or, plusieurs risques émergent dans cette phase de mise en place qui sont autant liés à ces priorités politiques locales, qu'aux contraintes externes : les rochelais obtiendront-ils un collège universitaire constitué essentiellement de premiers cycles ou une véritable université dotée de premiers, seconds, troisièmes cycles et d'activités de recherche ? Lorsque le Recteur promet une université pluridisciplinaire sur les premiers cycles et thématique sur les seconds cycles autour des « *problèmes de la mer et du littoral* »[359], il ne prend pas seulement en compte un souci d'innovation, mais aussi la

---

[356] Conseil municipal de La Rochelle, 1991. Information sur le développement universitaire, séance du 21 mai, *op. cit.*
[357] Intervention de Mme Veyrac, Conseil municipal de La Rochelle, 1991. *Op. cit.*
[358] Intervention du maire, *Ibid*.
[359] Rectorat de Poitiers, 1990. Schéma régional d'aménagement et de développement des formations supérieures, novembre, *op. cit.*, p. 58.

contrainte de non concurrence avec l'université de Poitiers[360]. Le contrat de l'université de Poitiers insiste bien sur cet aspect nécessairement différentiel : « *la nouvelle université (…) devrait avoir pour mission de développer des disciplines nouvelles n'existant pas sur le site de Poitiers avec une orientation professionnelle marquée* »[361]. A la question suivante : « *finalement, le projet d'université que vous défendiez partait d'un consensus avec l'État qui voulait lui aussi que ce soit une université différente ?* », l'ancien vice-président de la CDV et maire-adjoint de Michel Crépeau nous répondait ceci :

> «Je ne suis pas sûr que l'État voulait que ce soit une université différente. Je crois que l'on a réussi à avoir une université en convaincant l'État que l'on ferait une université différente. Parce que l'État au départ ne voulait pas trop d'université et les universitaires n'en voulaient pas du tout. Donc, c'était aussi en disant à l'État "on fera quelque chose d'un peu différent" et en disant aux universitaires de Poitiers, "ne vous inquiétez pas, une université comme celle de La Rochelle ne sera pas concurrente de ce que vous faites puisque on va aller sur des terrains que vous n'avez pas exploré" », (Maxime Bono, président de la CDV et maire de La Rochelle, mai 2001).

De la même manière, face au projet technologique de l'expert, les élus locaux sont embarrassés. Le chargé de mission économique à la préfecture en témoigne :

> « M. Crépeau nous a demandé, à [Mr « B »] et à moi, de venir lui exposer nos arguments en faveur du développement de l'université. Il savait que nos visions étaient différentes. [Mr « B »] avait une forte ambition autour d'une université innovante et technologique où la question de la masse critique ne serait pas un problème puisque 3000 étudiants dans ce type d'établissement spécialisé suffisait largement. Je développais un autre argumentaire en termes de bassin démographique et d'enjeu social. Cela permettait aux jeunes de la Charente-Maritime de poursuivre des études alors que jusque-là une majorité ne le pouvait pas. On avait des taux de poursuite d'études inférieurs à tout le reste de l'académie… Ou, ils partaient vers Bordeaux et Poitiers où il y avait des caravanes sur le campus pour les étudiants qui n'avaient pas accès à des logements à prix étudiant. En plus, je lui ai dis : "c'est à vos électeurs que vous n'offrez pas la possibilité de faire des études supérieures si vous ne faites pas du généraliste" » (Chargé de mission économique, préfecture de la Charente-Maritime, décembre 2001).

Percevant l'intérêt de soutenir le projet d'excellence de l'expert, tout en garantissant la mission de proximité de l'université, Michel Crépeau et son équipe vont, par la suite, s'efforcer de soutenir un référentiel d'action *hybride*. Cette question du contenu pédagogique de l'université est donc très importante pour les élus locaux et resurgit de façon ponctuelle durant toute la décennie, comme nous le verrons plus loin. Toutefois, à ce moment là, cette question est secondaire par rapport à l'urgence que constitue le calendrier de création officielle de l'établissement.

---

[360] *Ibid.*

[361] MEN, 1991. Contrat de développement de l'université de Poitiers, 1992-1995, nouveau projet transmis au Président de l'université de Poitiers, le 11 octobre, *op. cit.*

3.3. 3. UN PROJET ORIGINAL POUR UNE CREATION AVANCEE A 1993

Le député-maire Michel Crépeau est pressé de formaliser juridiquement la décision du ministre. Dès le début de l'année 1992, il a transmis un courrier en ce sens au premier ministre, Edith Cresson. En mai 1992, très inquiet des résultats des futures élections législatives, il profite d'un sommet franco-allemand à La Rochelle entre François Mitterrand et Helmut Khol pour organiser une cérémonie d'inauguration de l'université. Certes symbolique, cette action a pour but d'entériner encore un peu plus la décision prise en mai 1991. Pour des raisons politiques et fonctionnelles, le chargé de mission est lui aussi convaincu de la nécessité d'accélérer les procédures de création : « *le plus tôt sera le mieux* »[362]. La dépendance vis-à-vis de l'université de Poitiers est considérée par le chargé de mission comme un handicap pour le bon développement de l'université nouvelle. Il est donc du même avis que les élus locaux et souhaite déposer au plus vite son projet pédagogique au ministère.

Une fois approuvé par le comité d'orientation, ce projet est effectivement déposé au ministère en octobre 1992. Le document témoigne du haut niveau des personnalités impliquées, autant politiques, économiques, qu'universitaires et de l'effet synergique de leurs échanges. Il y est inscrit que l'ULR ne *sera ni une université additionnelle de taille moyenne, ni une grande école française aux caractéristiques bien connues, mais une université de type européen*[363]. Plus précisément, l'université sera professionnalisante (50% des étudiants), innovante sur le plan pédagogique[364], européenne et tournée vers l'international (Asie-Pacifique). Elle s'appuiera aussi sur une recherche de base ciblée et technologique et développera la formation continue.

En janvier 1993, juste avant les élections législatives, Pierre Bérégovoy vient à La Rochelle avec le décret du 20 janvier déclarant la création de l'université nouvelle et l'installation de son organisation provisoire. La création de l'université de La Rochelle est définitivement scellée politiquement et juridiquement.

---

[362] Charente Maritime, 1992. "[le nom du chargé de mission du ministère] ou la genèse de l'université rochelaise", le 28 septembre.

[363] [le nom du chargé de mission du ministère], 1992. Orientations stratégiques pour l'université de La Rochelle, mission de mise en place de l'université de la Rochelle, 15 octobre.

[364] Organisation de l'année en semestres, partenariats avec les entreprises, département transversal en langues, méthodes d'évaluation, télé-enseignement, diffusion et communication de l'information scientifique.

3.3.4. L'UNIVERSITE SOUS STATUTS PROVISOIRES

Le décret du 20 janvier 1993 prévoit une phase d'organisation provisoire de l'université jusqu'au passage au statut d'établissement autonome à l'échéance de cinq ans, en 1998. En attendant, l'université repose sur une organisation gouvernementale[365] un peu particulière : un Administrateur provisoire, un conseil d'université qui fait office de Conseil d'Administration, un conseil d'orientation qui s'apparente à l'ancien comité d'orientation mis en place en 1992.

Dès le début de l'année 1993, l'expert met en place le conseil d'orientation prévu par le décret et le préside jusqu'à son départ quelques mois après. Ce conseil est composé de trente membres : des personnalités du milieu de l'enseignement supérieur et de la recherche, des personnalités du monde socio-économique, des personnalités représentant les collectivités locales et des représentants du personnel de l'université. La CDV de La Rochelle y est représentée par Michel Crépeau et Claude Latrille. Tous les deux sont en fait membres du conseil d'orientation et du conseil d'université mais c'est bien au sein du conseil d'orientation que les deux élus locaux ont la possibilité de défendre les priorités locales. Le conseil d'orientation n'a qu'un rôle de proposition « *des grandes orientations relatives aux activités de formation et de recherche* » et « *les projets de contrats d'établissement et de budget lui sont soumis pour avis* »[366]. L'administrateur provisoire est le pivot de cette organisation temporaire.

Cependant, alors que l'expert quitte définitivement La Rochelle en juin 1993, son successeur « *est encore inconnu*»[367]. En effet, le Gouvernement national a changé et les collectivités locales craignent que le successeur de Mr « B » ne soit pas aussi sensible aux préoccupations rochelaises. Plusieurs candidats sont en lice et le choix s'avère difficile. Les collectivités territoriales membres du conseil d'orientation ont leurs préférences : « *monsieur Raffarin serait plutôt favorable à la candidature [X], Monsieur*

---

[365] Rappelons que, depuis la loi de 1984, le gouvernement d'une université repose sur un président et trois conseils : « *le président d'université par ses décisions, le conseil d'administration par ses délibérations, le conseil scientifique ainsi que le conseil des études et de la vie universitaire par leurs propositions, leurs avis et leurs vœux, assurent l'administration de l'université* », extrait tiré de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Source : Légifrance (Direction des Journaux Officiels), [Disponible sur http://www.legifrance.fr/].

[366] Journal Officiel, 1993. Décret de création et d'organisation provisoire de l'université de La Rochelle, daté du 20 janvier, n°93-77.

[367] Sud Ouest, 1993. "Université 2000 : Un peu plus de clarté, de l'argent pour l'université et le départ de [le nom du chargé de mission du ministère] dans la même journée", le 22 juin.

Blaizot pencherait plutôt pour la candidature [Y] »[368]. Le ministère nomme finalement l'Administrateur provisoire à la fin du mois de juin 1993. Le choix ne correspond pas aux préférences locales mais l'essentiel est qu'il ait été finalement désigné. Il est professeur de droit public et a occupé diverses fonctions au sein d'une université métropolitaine, puis à Nouméa où il a créé et dirigé le centre universitaire de Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, l'homme connaît bien la Rochelle où il passe ses vacances depuis trente ans. Sa mission ne s'avère pas facile : il s'agit de mettre en oeuvre le projet pédagogique.

Cette décision clôt d'une certaine manière une étape, celle de la mise en place de l'université nouvelle qui va de la décision du 7 mai 1991 jusqu'en 1993. Cette étape a été marquée par un engagement soutenu de la structure intercommunale en faveur de l'accueil du nouvel établissement. Sa contribution a été double : empirique et financière d'abord, puisqu'elle a accueilli les formations nouvelles et assumé les retards de construction des opérations inscrites dans le Plan U2000 ; politique ensuite, dans la mesure où elle a participé avec le chargé de mission à l'élaboration du profil pédagogique du futur établissement et à l'accélération du calendrier de création officielle. Si, nous tenons compte du résultat positif obtenu à l'issue de cet investissement politique local –l'avancement du décret de création à 1993- nous pouvons faire l'hypothèse d'une certaine prise de distance de la structure intercommunale vis-à-vis du dossier universitaire. Or, la période qui s'annonce va démontrer le contraire.

4. D'UNE VOLONTE DE PRENDRE SES DISTANCES A LA NECESSITE D'UN SOUTIEN VIGILANT (1993-1996)

Entre 1993 et 1996, alors que l'existence de l'université est scellée juridiquement et que ses axes de formation et de recherche ont été fixés, l'acteur public local peut estimer que les principaux efforts locaux ont été accomplis. Les premières orientations stratégiques de la CDV en matière universitaire le laissent entendre (4.1.). Or, ces orientations politiques se confrontent à un double contexte de contraintes : d'abord, les difficultés d'émergence de l'université ; ensuite, le projet de schéma national de l'enseignement supérieur dans le cadre du projet de loi d'aménagement et de

[368] Secrétariat général/CDV, 1993. Conseil d'orientation du 3 mai 1993, dossier préparatoire, 3 p. C'est nous qui préférons maintenir l'anonymat de ces candidats.

développement du territoire, dite *loi Pasqua*[369] (4.2.). Face à ces épreuves, la CDV va finalement développer une stratégie d'accompagnement qualifiée de *vigilante* (4.3.).

4.1. UNE VOLONTE DE PRISE DE DISTANCE

Immédiatement après le décret de création de l'établissement, en janvier 1993, le secrétaire général adjoint élabore un premier document de programmation de l'action communautaire en faveur de l'université[370]. L'analyse de ce document laisse entendre que la structure intercommunale souhaite prendre quelques distances avec les problèmes quotidiens de l'université. Le SGA précise ainsi que « *la phase de démarrage est sur le point de se terminer* » et insiste plusieurs fois sur la nécessité de respecter l'autonomie de l'université. L'objectif consiste désormais à développer une véritable politique universitaire locale fondée sur des priorités propres. Le SGA propose d'une part, de s'appuyer sur le futur contrat de plan état-région 1994-98 pour assurer les investissements lourds nécessaires et complémentaires de ceux déjà réalisés dans le cadre du Plan U2000 et d'autre part, de déterminer des « *opérations d'accompagnement pour faire en sorte que l'université ait des retombées positives sur le développement urbain et économique de La Rochelle* ».

D'abord, la note évoque les *paramètres* de l'action communautaire qui relèvent de mesures d'accompagnement destinées au développement propre de l'université. Le SGA prône le principe du « *revolving* », c'est-à-dire qu'il s'agit de raisonner à budget de fonctionnement et d'investissement constant : 150 000 € de fonctionnement annuel et 1.2 à 1.5 M€ d'investissement annuel auxquels s'ajoutent entre 900 000 à 1.5 millions d'euros pour les équipements liés à la vie étudiante.

Ensuite, la note fait un ensemble de propositions d'action en faveur de l'exploitation de cette nouvelle « ressource » de développement local que constitue l'université. Les propositions visent à créer du lien entre l'université et trois domaines de la vie locale : le développement économique local, les populations locales et l'image et la notoriété de La Rochelle.

---

[369] Du nom du Ministre de l'Aménagement du territoire entre 1993 et 1995, Mr Charles Pasqua. C'est dans le cadre de la LOADT (Loi d'orientation à l'aménagement et au développement du territoire) de 1995 que sera annoncée, en novembre 1994, la mise en place de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche.

[370] Secrétariat général/CDV, 1993. La Rochelle et l'université : quels enjeux ? Quelle stratégie ? Quelles actions ? Quels partenaires ?, (SGA), note destinée au maire, le 20 janvier. Les extraits qui suivent sont tirés de cette note.

- Par exemple, sur le thème du développement économique, le SGA propose « *pour mettre en œuvre les synergies nécessaires, de financer pendant la durée du contrat de plan un poste de directeur des relations industrielles avec la Région et le Département* ». Cette idée séduit le maire qui annote dans la marge : « *oui, très bonne idée* ». En juin 1993, le bureau de la CDV décide de proposer à ses partenaires (Conseil Général et Régional) de financer un poste de chargé de mission des relations industrielles et un poste de chargé de mission de la formation continue[371].

- Autre exemple, sur le thème des populations locales, le SGA insiste sur la mission de service de proximité de l'université qui doit « *permettre à de jeunes régionaux de faire leurs études sur place dans des conditions économiques intéressantes*». A ce titre, il propose la mise en place de bourses d'études locales sous la condition que les étudiants concernés « *rendent un service à la collectivité* ». La note évoque d'autres dossiers (le logement étudiant, la restauration étudiante ou encore la formation continue) et rappelle les retombées positives de ce type de dépenses publiques qui s'avèrent être en fait des moyens pour donner « *un coup de pouce à l'activité économique locale* », pour *« faire travailler les restaurateurs »* et pour *« développer les possibilités de formation sur place de la population active locale »*.

Enfin, comme l'exprime l'extrait suivant, le secrétaire général adjoint estime que l'université est autonome et qu'il n'est pas de la compétence politique locale de s'immiscer dans le projet universitaire: « *à côté du fonctionnement traditionnel de l'université qui doit être pris en compte par l'État, le projet innovant, international, professionnalisé de l'université peut entraîner des dépenses supplémentaires* », le SGA précise toutefois que « *ce type de dépenses ne rentre pas dans les vocations des collectivités locales* » et indique que éventuellement *« cela peut être le rôle d'une fondation rassemblant partenaires publics et privés* ».

Néanmoins, ces premières orientations confiantes vont être très vite fragilisées par le contexte dans lequel elles doivent prendre effet.

---

[371] Bureau du SIVOM, 1993. Point sur l'université, séance du 7 juin.

4.2. PROJET PEDAGOGIQUE ET REALITE DES MOYENS

À sa date d'ouverture en 1993, la situation de la nouvelle université rassemble des points positifs et négatifs. Certes, les effectifs réels confirment les prévisions du Recteur concernant l'attractivité du site rochelais auprès des étudiants (voir tableau suivant).

Tableau 4 : Les effectifs de l'ULR- 1993-94

Diplôme	Filière	Effectifs
Capacité	Droit	84
DEUG	Droit	746
DEUG	Sciences	1058
DEUG (1ere année)	Sciences humaines	205
DEUP	Commerce-vente	40
DEUP	Génie informatique	24
IUT	4 dpts	789
Total 1er cycle		***2798***
Licence	Biologie	40
	Commerce-vente	26
	Droit	111
	Génie civil	24
	Génie informatique	48
	Math	16
	Sc. Physiques	23
Total licence		***288***
Maîtrise	Génie informatique	25
MST	Génie alimentaire	49
Total maîtrise		***74***
DEA	Informatique	8
Doctorats		24
Total troisième cycle		***32***
TOTAL GENERAL		**3316**

Source : CDV, 1994. Dossier université, information destinée au bureau communautaire du 2 mai 1994.

En 1993, l'ULR compte 3316 étudiants dont 789 inscrits à l'IUT. Environ 66% de ces étudiants viennent de Charente-Maritime. L'établissement offre trois DEUG complets, bientôt un quatrième (sciences humaines), quelques seconds cycles avec une embryon de troisième cycle. Or, dès 1993, plusieurs inquiétudes sont relevées[372] par l'acteur public local vite confirmées par l'enquête menée par les experts de l'IGAEN (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale)[373]. L'afflux prévu de nouveaux étudiants laisse augurer de graves difficultés d'accueil pour la rentrée de septembre 1993. Les effectifs étudiants augmentent très rapidement. En 1992, l'université compte 1000[374] étudiants ; en 1993, 2 500 et 3600 en 1994. L'insuffisance des moyens humains (enseignant-chercheurs et agents administratifs et techniques) pose des problèmes de fonctionnement. Les élus sont particulièrement préoccupés de

[372] Secrétariat général/CDV, 1993. Conseil d'orientation du 3 mai 1993, dossier préparatoire, le 22 avril.
[373] IGAEN, 1993. *Op. cit*.
[374] Hors IUT dont les effectifs passent eux de 700 étudiants en 1992, à 850 en 1994.

l'encadrement pédagogique. A la rentrée 1993, sans compter l'IUT, l'université compte 163 enseignants dont 27 professeurs, 54 maîtres de conférences, 7 PAST, 18 ATER, 21 PRAG et 36 de statuts divers. En 1994, 31 postes sont crées dont 5 de professeurs et 18 de maîtres de conférences. Le taux d'encadrement de l'université qui est calculé sur la base du nombre moyen d'étudiants par enseignant est un des plus bas de France y compris par rapport aux universités nouvelles avec un rapport de 1/36 à la rentrée 1993, contre 1/18 à Cergy-Pontoise, 1/14 à Mulhouse, 1/25 au Havre et 1/9,7 à Marne la Vallée. Le taux de couverture des charges d'enseignement par le potentiel horaire des emplois statutaires (critère le plus significatif) est de 51% pour l'année 1993-1994. A Poitiers et au niveau national, ce taux est de 70%[375]. Ceci signifie que 49% des heures restant sont couvertes par des heures complémentaires.

Pour les experts de l'IGAEN, l'université est confrontée à quatre difficultés majeures : un retard dans la construction de la faculté des sciences et de l'extension du restaurant universitaire pourtant prévues pour la rentrée ; l'absence de crédits d'étude pour le futur bâtiment de la bibliothèque ; l'insuffisance criante d'abord des emplois de personnels administratifs et techniques et ensuite des crédits de fonctionnement[376]. Plus précisément, les experts estiment que ces deux derniers éléments constituent « *les vrais* ***points noirs*** *de la rentrée* »[377] et que « *les moyens accordés pour le fonctionnement matériel ne sont pas à la hauteur de l'ambition du projet de l'université* ». Or, ils rappellent que ce projet pédagogique *« n'a pas été contesté par ailleurs* »[378].

Donc, les experts proposent plusieurs solutions d'urgence dont l'ajournement de la création de certaines formations et l'augmentation des crédits de fonctionnement attribués par l'État et les Collectivités Territoriales. Les résultats de l'expertise de l'IGAEN mettent ainsi en évidence le décalage entre l'ambition politique locale de faire de l'université une ressource de développement local et la réalité concrète qui est celle d'une émergence difficile.

---

[375] Ces données concernant la dotation en enseignants et en emplois administratifs et techniques sont tirés d'un document de travail interne à la CDV réalisé le 2 mai 1994 faisant suite à la demande du conseil communautaire du 7 mars 1994. Les données utilisées sont également tirées du rapport de l'IGAEN.
[376] IGAEN, 1993, *Op. cit.*, p. 6.
[377] IGAEN, 1993, *Op. cit.*, p.23. [En gras dans le texte]
[378] *Ibid.*

4.3. AMBITION LOCALE ET PROJET ETATIQUE

En juillet 1993, un nouveau Gouvernement est constitué au niveau national guidé par le premier ministre Édouard Balladur. A peine en fonction, les nouveaux ministres d'État et délégué à l'Aménagement du Territoire que sont respectivement Charles Pasqua et Daniel Hoeffel lancent un débat national sur l'aménagement du territoire. Ce débat doit aboutir à la définition d'une nouvelle LOADT (Loi d'Orientation à l'Aménagement du Territoire) qui sera effective en 1995[379]. Or, ce projet de loi a des implications concrètes pour la carte universitaire nationale (4.3.1.) et présente même un risque pour l'avenir du site rochelais, ce qui ne manque pas de provoquer les réactions vives des élus locaux (4.3.2.)

4.3.1. LE PROJET DE LOADT DE 1995 ET LES RISQUES DE DEVALORISATION DE L'UNIVERSITE ROCHELAISE

La DATAR élabore un « *guide présentant les premières orientations de l'État* »[380]. Ce document introductif évoque l'enseignement supérieur comme un moyen « *pour aider toutes les régions à déterminer leurs axes propres de développement* »[381]. Il y est préconisé une organisation de la France universitaire en pôles : des pôles européens dont l'objectif est le développement des fonctions internationales ; des centres ciblés sur des thématiques organisées éventuellement en réseau ; enfin, pour les sites en villes moyennes, le renforcement de leurs équipements en lien étroit avec les tissus économiques environnants (BTS, IUT, autres formations professionnalisantes). Au discours introductif est jointe une carte du territoire universitaire français à l'horizon 2015. Sur cette dernière, le site rochelais est apparenté à un centre universitaire à vocation « thématique ».

Ce document d'étape est communiqué aux préfets de région en avril 1994. La réaction rochelaise est immédiate.

---

[379] C'est pourquoi nous parlerons de « projet de loi de 1995 » ou éventuellement de « projet de loi Pasqua » du nom du Ministre responsable.
[380] Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 1993. Débat national pour l'Aménagement du Territoire, *op. cit.*
[381] *Ibid*, p. 58.

4.3.2. UNE REACTION LOCALE VIVE AU PROJET ETATIQUE

Michel Crépeau fait établir une note interne le 3 juin 1994 où le projet de loi de 1995 est décrypté dans le détail. Ce projet est qualifié d'« *inquiétant* »[382] pour l'agglomération rochelaise sur au moins deux dossiers : au niveau de la politique nationale en matière d'enseignement supérieur et recherche et en matière d'infrastructures de transport et de flux de marchandises. Concernant l'enseignement supérieur, la note précise que « *derrière l'appellation thématique qui n'a rien d'infamant se cache une volonté : aux pôles généralistes, une croissance dite qualitative (bibliothèque, vie universitaire, recherche), aux pôles thématiques, une croissance dite quantitative* »[383]. La note ajoute : « *on voit bien le danger : faire de l'université un collège universitaire de premier et deuxième cycle, forme de secondarisation de l'enseignement supérieur sans véritable recherche* ». Enfin, la note ajoute que cette vision de l'avenir de l'université rochelaise ne correspond pas au décret de création du 20 janvier 1993 qui prévoit une université *pluridisciplinaire* aujourd'hui constituée d'un pôle « sciences et technologies », d'un pôle « droit », d'un pôle « lettres et sciences humaines », de laboratoires de recherche[384] et d'un institut universitaire de technologie.

Aussitôt, Michel Crépeau envoie des courriers au Ministre Charles Pasqua, au Préfet de Région et à l'Administrateur provisoire de l'université. Nous citons les termes utilisés par Michel Crépeau dans son courrier adressé au ministre : La Rochelle est classée centre d'enseignement supérieur à vocation thématique. Certes, les objectifs de l'université de La Rochelle ne sont pas de constituer des filières d'enseignement dans touts les domaines. Mais sa vocation, en tant que deuxième université de Poitou-Charentes, est pluridisciplinaire[385]. De plus, le président évoque son incompréhension lorsqu'il constate que l'université de technologie de Compiègne (par définition spécialisée) et les universités nouvelles du nord font l'objet d'appellation « pôles d'enseignement supérieur à vocation généraliste ». Il conclut sa lettre en disant que inscrire que les centres à vocation thématique seraient orientés vers « *une croissance quantitative* » aurait des conséquences « *très préjudiciables* » sur le développement prévu et souhaité de l'université de La Rochelle[386].

---

[382] Secrétariat général/ CDV, 1994. Projet de loi d'orientation pour le développement du territoire, perspectives pour La Rochelle, note retranscrivant la position de Michel Crépeau, le 3 juin.
[383] *Ibid*.
[384] Souligné dans la note interne du 3 juin 1994. *Op. cit*.
[385] Secrétariat général/CDV, 1994. Courrier du président (M. Crépeau) au Ministre (Charles Pasqua), le 3 juin.
[386] *Ibid*.

C'est en réalité l'ensemble de l'équipe en charge du dossier universitaire à la CDV qui est impliquée à côté de M. Crépeau : Claude Latrille, Maxime Bono, le SGA et le nouveau chargé de mission « université », recruté en mars 1994 et directement rattaché au secrétariat général. Les conditions mêmes de ce recrutement tiennent toutefois plus à la conjoncture qu'à une véritable stratégie de spécialisation universitaire. En fait, le chargé de mission « université » est le mari d'un professeur ayant accepté de venir s'installer à La Rochelle. Le chargé de mission va assurer sa fonction d'abord en appui du travail du secrétaire général adjoint, puis seul, jusqu'à aujourd'hui[387]. A peine recruté, ce dernier est plongé dans le débat local provoqué par le projet de loi de 1995. En juin 1994, il a l'occasion d'accompagner Claude Latrille à plusieurs manifestations parisiennes sur le thème de l'enseignement supérieur, dont celle de l'Association des Villes Universitaires de France (AVUF) en juin 1994[388]. A cette occasion, les explications données par la chargée de mission à la DATAR confirment les craintes locales : « *le classement en pôle thématique peut brider le développement de l'université au-delà des licences, surtout au moment des restrictions budgétaires (avec des conséquences sur le CNRS, l'INSERM) et de la polarisation en Poitou-Charentes sur le Futuroscope* »[389]. Concernant la recherche, « *la DATAR pense qu'un développement est possible s'il y a des niches d'excellence et connexion avec une université généraliste*.

Au Parlement, Jean-Louis Léonard (RPR), nouveau député de la circonscription de La Rochelle (1993-97), maire d'une commune faisant partie de l'Agglomération (Châtelaillon) et vice-président de la CDV, supplée au président M. Crépeau dans cette affaire[390]. Il est notamment amené à interpeller le Ministre François Fillon sur la qualification de « pôle thématique ». Du côté des universitaires rochelais, la réaction est également très vive. Le 8 Juin 1994, l'assemblée générale des personnels enseignants administratifs et techniques de l'université vote une motion refusant « *la marginalisation*

[387] Ces deux responsables administratifs restent en place toute la décennie ou presque puisque le secrétaire général adjoint quitte sa fonction pour des raisons de mobilité professionnelle en 1998.
[388] L'AVUF (Association des villes universitaires de France), 1994. Courrier de son président (Pierre Albertini) au Président de la CDV de La Rochelle, le 24 mai.
[389] Secrétariat général/CDV, 1994. Réunion de l'AVUF, le 14 juin à l'Assemblée Nationale, le chargé de mission « université », compte-rendu, le 24 juin.
[390] Face à l'enjeu du développement universitaire local, les clivages politiques locaux s'atténuent

de l'université de La Rochelle dans un rôle de centre d'Enseignement Supérieur à vocation thématique destiné à l'accueil quantitatif des étudiants »[391].

Finalement, suite aux interpellations, d'abord du député-maire de Châtelaillon, puis du nouveau Président du Conseil Général, Claude Belot, le Ministre François Fillon choisit l'apaisement : « *le schéma national qui faisait de La Rochelle une université à vocation thématique sera soumis pour avis aux collectivités locales. Je vous confirme quant à moi mon intention de conserver à l'université sa vocation généraliste et pluridisciplinaire et d'accompagner sa croissance par des moyens nécessaires dans la mesure des disponibilités budgétaires de mon département ministériel* »[392].

Plus largement, le projet de loi *Pasqua* a provoqué des débats sur tout le territoire. En septembre 1994, le ministère de l'Enseignement Supérieur reprend l'initiative de la planification sectorielle et mandate un expert, Jean-Paul de Gaudemar, pour réfléchir au futur schéma national de l'enseignement supérieur. Le CIAT du 20 septembre 1994 précise que des schémas régionaux de l'enseignement supérieur seront élaborés en concertation avec les collectivités locales. Il ne s'agit plus « *d'imposer une typologie d'établissements mais d'inciter plutôt les négociateurs à une mise en réseau de l'offre de formations, quelles que soient sa localisation et sa nature y compris hors des frontières régionales* »[393]. Cette nouvelle méthodologie d'élaboration des futurs schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche enterre le projet qualifié d'« *équipemental* » de la DATAR et considère nécessaire de renforcer la concertation et le rôle des régions dans l'élaboration du schéma.

En mai 1995, la CDV élabore sa contribution qui fait état de « *l'opinion de la Communauté de villes sur ce que devrait être une université de La Rochelle pluridisciplinaire avec des laboratoires de recherche reconnus* »[394]. Le document est clairement destiné à « *infléchir le texte en réaffirmant très fortement que La Rochelle est une université à part entière, la seconde du Poitou-Charentes, généraliste et*

---

[391] Les représentants des enseignants, enseignants-chercheurs, IATOS et étudiants de l'université, motion votée le 8 juin 1994 et diffusée à l'Administrateur provisoire, au Recteur, aux députés du département, aux conseillers généraux et régionaux et aux maires des communes de la CDV, le 8 Juin 1994.

[392] MEN, 1994. Courrier du Ministre Fillon au Président du Conseil général de la Charente-Maritime (C. Belot), le 22 août.

[393] Lettre du Monde de l'Éducation, 1994. "Les schémas régionaux d'enseignement supérieur seront négociés en 1995", le 5 décembre.

[394] CDV, 1995. Contribution dans le cadre de la préparation du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, mai.

pluridisciplinaire ; à ce titre elle nécessite les financements appropriés à son développement »[395].

4.4. LA NECESSITE D'UN ACCOMPAGNEMENT VIGILANT

Sans doute trop précoce au vu de la situation fragile de l'université, la stratégie *distante* préconisée en janvier 1993 par le SGA va laisser la place à une stratégie d'accompagnement *vigilante*. Il ne s'agit pas forcément d'accroître la contribution financière locale mais plutôt de chercher à mieux contrôler la réelle mise en œuvre du projet pédagogique de l'université, défini en 1992 avec le chargé de mission. Cette réorientation politique peut être qualifiée de volontariste dans le sens où la structure intercommunale souhaite s'ingérer un peu plus dans la politique de l'établissement. Deux traits qualifient cette nouvelle orientation politique : une implication choisie sur les domaines universitaires qui l'intéressent (4.4.1.) ; une intervention poussée en faveur du projet pédagogique défini en 1992 (4.4.2.).

4.4.1. UNE IMPLICATION CHOISIE

A l'observation rapide des documents techniques élaborés entre 1994, 1995 et 1996, nous ne constatons apparemment pas de grand changement avec le document de janvier 1993. Les priorités d'action sont toujours dirigées vers une préoccupation de développement local et sont au nombre de trois : « l*a CDV déploie son action en faveur de l'université dans trois orientations principales : (1) favoriser le développement économique et l'emploi, (2) aider au développement de la recherche, (3) intégrer le mieux possible les étudiants dans la cité et pallier à l'absence d'intervention de l'État sur certains créneaux de la vie étudiante* »[396].

La position de l'Agglomération est qualifiée « *au fil de l'eau* » dans un rapport réalisé par des stagiaires du CNFPT (Centre National de Formation Professionnelle Territoriale)[397]. En effet, selon les auteurs du rapport, la CDV reste « *dans sa sphère* »[398]

---

[395] Bureau de la CDV, 1995. Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche-contribution de la CDV, séance du 22 mai.

[396] Secrétariat général/CDV, 1995. Point sur la cohérence des actions communautaires en faveur de l'université et des étudiants, chargé de mission « université », dossier technique, le 15 décembre. Voir aussi les deux notes réalisées en décembre 1994 et en mai 1995 *infra*.

[397] M. Boutin, G. Combret, et *ali.,* 1996. Le développement de l'enseignement supérieur à La Rochelle, enjeux et stratégie pour la Communauté de Villes, rapport de stage CNFPT, juin.

[398] Expression inspirée de M. Boutin, G. Combret, et *ali*., 1996. *Op. cit*.

et n'agit pas, comme le laisseraient supposer les documents internes, « *pour l'avenir de l'université* » à proprement dit. Plus précisément, la position « au fil de l'eau » se caractérise par un accompagnement financier des équipements, par une participation active à l'aménagement de l'environnement urbain, social et culturel de la vie étudiante et ponctuellement par un engagement sur de nouveaux projets mais sans que cela procède d'une stratégie préalablement définie. Il est finalement reproché à la CDV d'abandonner les objectifs du projet établi par le chargé de mission (Mr « B ») aux aléas du développement incrémental de l'université.

Pourtant, le projet stratégique de 1994/95 n'est déjà plus celui de 1993. Cela peut tenir à la sensibilité du nouveau chargé de mission au sein de la CDV. Cela tient surtout à l'expérience de 1994 et au risque de voir l'université nouvelle se transformer en site secondaire. Dès décembre 1994, les responsables administratifs s'inquiètent concrètement du contenu de cette future université[399]. Ensuite, dans le cadre de sa contribution au schéma, la CDV affirme sa position de partenaire à part entière : « *l'enseignement supérieur est une compétence de l'État mais le partenariat financier avec les collectivités territoriales doit être complété par un partenariat pour l'élaboration des grandes orientations dans le respect de l'autonomie de l'établissement public* »[400].

Ainsi, selon les élus locaux, l'engagement financier des collectivités locales légitime leur participation politique aux orientations de l'université. En même temps, cette implication locale n'est pas uniforme. Une hiérarchie des mesures d'accompagnement est clairement opérée qui était d'ailleurs déjà perceptible dès les prémisses de l'université nouvelle en 1991. Nous pouvons distinguer une intervention retenue sur les « points noirs » [401] de l'ULR, une intervention volontaire sur la vie étudiante et une intervention volontariste sur le projet pédagogique qui constitue bien le cœur des préoccupations politiques locales dans cette période.

---

[399] Secrétariat général/CDV, 1994. Université, quel développement ?, SGA et chargé de mission, dossier technique, le 13 décembre.
[400] CDV, 1995. Contribution de la Communauté de Villes de l'Agglomération de La Rochelle dans le cadre de la préparation du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, mai, p.1.
[401] En référence au qualificatif utilisé par les experts de l'IGAEN dans leur rapport sur la mise en place de l'ULR, 1993. *Op. cit.*

En 1993, les inspecteurs de l'IGAEN avaient sollicité tous les partenaires financiers pour combler les besoins urgents en fonctionnement de l'établissement. Or, comme le révèle cet extrait tiré du rapport de 1993, la CDV et le Conseil Général restent très réticents à une intervention systématique sur ces domaines : « *le maire et le président du Conseil Général nous ont précisé qu'ils ne prendront pas en charge de nouveaux personnels et que leurs assemblées entendaient bien se dégager rapidement des dépenses de fonctionnement qu'elles ont assumées pour contribuer à la création de l'université* »[402]. Les mesures prises jusque là étaient considérées comme « *transitoires* »[403] ou exceptionnelles. A partir de 1993, le bureau de la CDV annonce que « *cette question relève de la compétence de l'État et la Communauté de Villes ne veut pas s'engager à cet égard, d'autant plus qu'elle a déjà mis deux personnes à disposition de l'université* »[404].

Le tableau suivant illustre la chute significative des dépenses de fonctionnement attribuées à l'université par la structure intercommunale.

Tableau 5 : Subventions attribuées à l'ULR par le SIVOM/CDV – 1991-1994

En milliers d'euros	1991	1992	1993	1994
Heures complémentaires	61	30	79	-
Bachelor ESC	38	38	38	38
Personnel	34	63	57	30
Mise à disposition des locaux	30	46	15	-
Mission de mise en place de l'université	-	23	15	-
Total	**163**	**200**	**204**	**68**

Source : CDV, 1994. Dossier université, note d'information destinée au bureau communautaire du 2 mai.

En réalité, les initiatives de la CDV dans ce domaine consistent exclusivement, mais de façon récurrente, à interpeller l'Administrateur provisoire, le Recteur et le ministère. Dans les documents de programmation de mai 1994, de décembre 1995, de janvier 1996 et de septembre 1997, la même préoccupation revient : le rattrapage du déficit actuel des dotations apportées par l'État en matière de personnels et de subventions de fonctionnement d'une part ; l'assurance d'avoir au delà de ce rattrapage des dotations suffisantes pour le développement de l'université, d'autre part[405]. Suite aux revendications politiques mais aussi des personnels et des étudiants, le ministère est

[402] IGAEN, 1993. *Op.cit.*, p.21.
[403] Bureau du SIVOM, 1991. Fonctionnement de la première année de MST « génie informatique », demande de subvention du doyen de la faculté des sciences, séance du 25 novembre.
[404] Bureau de la CDV, 1993. Le point sur l'université, séance du 7 juin.
[405] Secrétariat général/CDV, 1996. La situation de l'université et son avenir, chargé de mission « université », janvier.

amené à plusieurs reprises (en 1993, en 1995, en 1997 et en 2000) à envoyer des experts sur place pour prendre la mesure des besoins[406].

L'intervention locale en faveur de la vie étudiante reste en revanche « *fondamentale* »[407]pour les élus de l'Agglomération Cette responsabilisation prend diverses formes : l'aménagement du quartier, le logement, le sport, les transports, divers services de proximité, la Maison de l'Étudiant, les associations étudiantes. Toutefois, il convient de nous focaliser sur l'aspect de l'intervention publique locale qui est, dans cette période, stratégiquement considéré comme prioritaire : la mise en œuvre du projet pédagogique défini en 1992.

4.4.2. AU SERVICE DU PROJET PEDAGOGIQUE DE L'UNIVERSITE

Alors que les évaluateurs de l'IGAEN conseillaient de gérer l'urgence pour la rentrée 1993 et évoquaient même l'hypothèse « *d'élaguer le projet pédagogique sans le dénaturer*», la CDV opte pour une stratégie tout à fait inverse. Il s'agit de mettre tout en œuvre pour que le projet pédagogique d'origine devienne réalité. Une note établie en mai 1995 par le chargé de mission réalise un programme relativement précis. Trois objectifs sont prioritaires : la recherche (a), la vocation pluridisciplinaire et professionnelle de l'université (b)[408], ainsi que « *l'ouverture vers le monde Asie-pacifique* » (c). En 1996, un autre document technique[409] est réalisé qui évalue les besoins financiers pour chacun de ces grands domaines prioritaires (voir tableau 6).

---

[406] En 1993, l'IGAEN, en 1997, le Comité national de l'évaluation.
[407] Secrétariat général/CDV, 1996. Point sur la cohérence des actions communautaires en faveur de l'université et des étudiants, chargé de mission « université », dossier technique, janvier.
[408] CDV, 1995. Contribution de la Communauté de Villes de l'Agglomération de La Rochelle dans le cadre de la préparation du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, mai, 4 p.
[409] Projets et réalisations de la CDV pour l'année 1996 *in* Secrétariat général/CDV, Point sur la cohérence des actions communautaire, o*p. cit.*

Tableau 6 : Programmation des opérations universitaires menées par la CDV (hors constructions et implantations provisoires)

En €	Budget d'équipement	Budget de fonctionnement
Axe développement économique et emploi		16 768
Aide à l'orientation « passerelle »	23 000	
Centre d'études judiciaires		762
Diplôme de kinésithérapie du sport	3 810	
Aide à la sédentarisation des étudiants après leurs études		A évaluer
DEUG LEA-Chinois	23 000	
Laboratoire de langues	25 406 ou 76 219	
Axe « recherche »		
Projets d'intérêt local	2 134+4 573	
Création d'allocations de recherche		53 353
Aide aux colloques		15 243
Renater		15 243
Minutes notariales	15 243	
Axe « intégration des étudiants »		
Aide au logement étudiant social	701 219	
Sport étudiant-gymnase	495 426	
Subventions associations d'étudiants		3 810
Passeport étudiant		A évaluer

Source : Secrétariat général/CDV, 1996. Note stratégique, évaluation financière à titre indicatif.

a) Le soutien à la recherche

Les élus locaux ont pris conscience assez vite de l'importance stratégique que représente la recherche pour assurer la qualification et l'excellence de l'université nouvelle. La remise en cause récurrente de l'identité de l'établissement tant au niveau national et politique, qu'au niveau de la réalité universitaire locale concrète, n'a fait que renforcer cette conviction.

Les premières initiatives privilégiées au départ s'inscrivaient dans une logique de transfert technologique. Ainsi, en 1992, le Conseil Général avait pris une initiative dans ce sens : « *en attendant l'existence d'un Conseil d'université, le département a décidé de créer deux structures : un groupe de pilotage pour suivre la réalisation des divers équipements, une association pour le développement de la recherche en Charente-Maritime, pour développer les filières d'enseignement et l'implantation de laboratoires et d'équipes de recherche* »[410]. Jusque là, ce b'est que ponctuellement que les collectivités locales ont soutenu l'implantation de laboratoires de recherche[411].

[410] Bureau de la CDV, 1992. Mise en œuvre du programme U2000. Création d'un groupe de pilotage et d'une Association pour le développement de la recherche en Charente-Maritime. Désignation d'un représentant du SIVOM, séance du 20 janvier.

[411] Bureau de la CDV, 1992. Installation du laboratoire international de biologie marine, séance du 19 octobre.

Toutefois, à partir de 1993, grâce à des fonds FEDER, la CDV et le Département s'engagent dans un programme d'investissement lourd consacré à la recherche. A ce titre, comme le précise le chargé de mission économique de la préfecture dans une note de synthèse sur les années écoulées : qu'il s'agisse de construction de bâtiments, d'équipements de l'université en général ou de laboratoires, de postes d'ingénieurs et de techniciens, de bourses doctorales, de relation avec l'industrie, tout ce qui a été possible de faire grâce aux programmes européens, en partenariat étroit avec les collectivités territoriales a été fait[412]. C'est en effet vrai grâce aux fonds européens que, alors que le Plan Université 2000 n'a rien prévu dans ce domaine, l'université rochelaise est dotée de laboratoires de recherche dès 1994[413]. Un programme de 2.4M€ est destiné à « *la création et au démarrage des équipes de recherche* »[414] au sein du pôle sciences.

Tableau 7: Investissements U2000 et hors U2000 (en millions d'euros)

Acteurs	U2000	Programme Recherche	Actions d'accompagnement	TOTAL
CDV	6	0.3	4.2	6.7
Conseil général	5.7	0.3	1.4	5.3
FEDER	4	1.8	2.4	10.6
Conseil régional	9	0.6	-	6.9
État	14	-	-	6
TOTAL en M€	**38**	**3**	**8**	**35**

Source : Préfecture de la Charente-Maritime, 1993. La planification du développement de la deuxième université de Poitou-Charentes à La Rochelle, note d'information destinée au SGA de la CDV, mission économique.

Par ailleurs, le CPER de 1994-98 donne une autre occasion aux collectivités territoriales de soutenir plus particulièrement la recherche. *A priori* pourtant, après le Plan U2000, le dossier universitaire n'est plus forcément une priorité régionale. La CDV insiste alors sur la nécessité d'une position de continuité pour « *la poursuite du Plan Université 2000 et la recherche* »[415]. Signé le 12 mars 1994, ce CPER prévoit finalement d'achever les opérations inscrites dans le Plan U2000 qui ont pris du retard ou dont les enveloppes budgétaires se sont avérées insuffisantes[416] et prévoit aussi une opération nouvelle destinée à la Recherche.

---

[412] Préfecture de la Charente-Maritime, 1997. L'université de La Rochelle, mission économique, note destinée au SGA/CDV, le 2 décembre.
[413] Bureau de la CDV, 1993. Université, programme de recherche complémentaire au plan U2000, séance du 27 juillet.
[414] Secrétariat général/CDV, 1994. Dossier préparatoire au bureau du 2 mai 1994, chargé de mission « université », fiche 3 : les programmes de recherche, avril.
[415] Bureau de la CDV, 1993. Présentation des propositions de La Rochelle et de son agglomération, séance du 18 octobre.
[416] Cela concerne les deuxièmes tranches de la bibliothèque et de la faculté des langues sciences humaines ainsi que l'extension du restaurant universitaire.

Tableau 8: Opérations nouvelles prévues dans le cadre du CPER 1994-1998 (en millions d'euros)

Site de La Rochelle	COUT	ÉTAT	REGION	DEPARTEMENT	CDV	Autres (FEDER)
Bibliothèque U. (2éme tranche)	5.34	2.67	1.33	0.67	0.67	
UFR Langues et Sciences Humaines (extension)	3.81	1.91	0.95	0.48	0.48	
Restaurant U. (extension)	2.29	1.14		0.57	0.57	
Laboratoires de sciences	6.86	3.13	1.56	0.78	0.57	0.61
Total en millions d'euros	**18.29**	**8.84**	**3.89**	**2.5**	**0.78**	**0.61**

Source : CPER 1994-1998.

Enfin, des mesures qualitatives sont également prises. En 1996[417] notamment, le bureau accepte de mettre en place un dispositif d'allocations de recherche[418]. Les colloques sont également soutenus sur critères[419].

b) Le soutien aux formations : diversification et professionnalisation

En ce qui concerne le soutien aux formations, deux idées fortes guident l'action publique locale : diversification et professionnalisation.

Or, alors que le projet de l'université prévoit une organisation en quatre pôles[420], le pôle langues et sciences humaines (FLASH) ne dispose concrètement que d'un DEUG d'histoire-géographie. Les experts du ministère sont d'ailleurs sévères sur cet embryon de pôle. Ils estiment que « l*e choix d'un DEUG de sciences humaines et sociales, mention histoire et géographie correspond peut-être davantage au souci d'alléger les effectifs de l'université de Poitiers, qu'à un besoin réel en termes de débouchés. En effet, il mène surtout à l'enseignement et il n'y a pas de forte demande dans ces disciplines au plan régional comme au plan national* »[421].

Les élus locaux sont pourtant préoccupés du développement de ce pôle dont dépend finalement le profil « pluridisciplinaire » de l'établissement et donc son rôle d'accueil de proximité. En mai 1994, le chargé de mission de la CDV fait le point -en

[417] Bureau de la CDV, 1996. Attribution d'une bourse d'allocation de recherche doctorale, séance du 11 juillet ; *Ibid*., Projet d'attribution de bourses-allocations de recherche doctorales, séance du 4 septembre.
[418] Secrétariat général/CDV, 1996. Point sur la cohérence des actions communautaires en faveur de l'université et des étudiants, dossier technique, janvier, *op. cit*.
[419] Bureau de la CDV, 1994. Subventions aux colloques universitaires, séance du 2 mai.
[420] Droit, Sciences, Langues, lettres et sciences humaines et l'IUT.

[421] IGAEN, 1993. *Op. cit*., p. 15.

1994, doit ouvrir la deuxième année de DEUG d'histoire-géographie et en 1995- et rappelle qu'il serait souhaitable, hormis les licences d'histoire et de géographie, que soit ouverte une ou deux formations de langues[422]. En 1995, la diversification des filières d'enseignement de l'université de La Rochelle est toujours considérée par les élus et les techniciens comme « *impérative* » [423]. Le président est également amené à faire pression sur ses partenaires pour que le bâtiment du pôle FLASH soit construit dans les temps et puisse ouvrir ses portes en 1997 car cela conditionne, selon lui, « *la mise en place d'une formation en langues et civilisation étrangères indispensable afin d'éviter que les bacheliers L et B de la région "saturent" faute de choix suffisants, les DEUG existants de droit et d'histoire-géographie* »[424]. Finalement, l'État n'ayant toujours pas inscrit en 1995 de crédits de paiement pour démarrer les travaux de la FLASH, les collectivités territoriales (CR, CG, CDV) décident de mobiliser le total de leur participation cette année-là[425].

Parallèlement, la CDV défend auprès de l'Administrateur provisoire l'ouverture de nouvelles filières en langues et sciences économiques[426]. Les avancées sont significatives dans ce domaine puisque, à la rentrée 1995, un DEUG LEA Option chinois-anglais est créé alors qu'un DEUG LEA Option indonésien-anglais est prévu pour 1996. La filière économique reste toutefois en suspens.

La professionnalisation est la deuxième grande préoccupation de la CDV en matière de formations, l'objectif étant *« de mettre en place des formations conduisant à des emplois* »[427]. En 1996, trois IUP et une MST existent déjà. A partir de 1996, la CDV soutient le démarrage d'un centre d'études juridiques et d'un centre de préparation aux concours administratifs du pôle droit[428]. La même démarche est poursuivie en 1997 pour l'ouverture d'un diplôme de kinésithérapie[429].

---

[422] Secrétariat général/CDV, Dossier préparatoire au bureau communautaire du 2 mai 1994.
[423] *Ibid*.
[424] Secrétariat général, 1994. Courrier du Président (M. Crépeau) au Recteur, Mr « L », le 22 décembre.
[425] Bureau de la CDV, 1995. Université : le point, séance du 20 février.
[426] Secrétariat général/CDV, 1996. La situation de l'université et son avenir, dossier technique, janvier.

[427] CDV, 1995. Contribution de la CDV de La Rochelle dans le cadre de la préparation du schéma…, *op. cit.*, p.3.
[428] Bureau de la CDV, 1996. Demande de subvention pour le CEJ(Centre d'Études Judiciaires) et le CPCA (Centre de Préparation aux concours administratifs), séance du 4 novembre.
[429] Bureau de la CDV, 1997. Subventions à l'université, séance du 11 juillet.

c) L'international ou le projet d'institut du monde Asie-Pacifique

Les élus sont particulièrement séduits par le projet international de l'expert Mr « B », et notamment son projet d'ouverture vers les pays d'Extrême Orient. Cet axe présente en effet un intérêt territorial multiple : il favorise la diversification du pôle langues, lettres et sciences humaines, il entre dans les critères de la professionnalisation, il favorise l'ouverture de l'université et du territoire vers l'international et renforce ainsi l'attractivité et l'image de la ville de La Rochelle à l'extérieur. C'est donc un dossier sur lequel Michel Crépeau est particulièrement investi.

Lors de sa contribution au schéma régional de l'ESR, en mai 1995, la CDV préconise la mise en place de cet institut, celui-ci devant offrir de la formation initiale et continue et former les individus au monde des affaires et du commerce international. En juin 1996, le bureau communautaire lance une étude de faisabilité[430]. En outre, pour accélérer la mise en place de la filière langues asiatiques, la CDV n'hésite pas à apporter des subventions de fonctionnement à l'université, alors qu'elle y est réticente en général. En 1995 par exemple, le bureau accepte d'attribuer une subvention exceptionnelle de 22 865€ à l'université pour aider au démarrage du DEUG LEA Option Chinois-anglais[431]. La CDV soutient aussi la mise en place d'un laboratoire de langues.

Finalement, durant cette période et alors que la création de l'université a été officialisée en 1993, l'acteur public local a été amené à entretenir son attention sur le dossier universitaire autant politiquement que financièrement et à plus particulièrement suivre la mise en place du projet pédagogique défini en 1992. Deux facteurs ont particulièrement influencé cette orientation politique : d'abord, une situation universitaire difficile ; ensuite, l'État et son projet de rationalisation de la carte universitaire. Si la CDV est préoccupée de l'avenir de son université, son accompagnement n'en est pas moins sélectif. Alors qu'elle refuse de contribuer aux dépenses de fonctionnement de l'établissement, elle privilégie les dossiers considérés comme « porteurs » territorialement : les premiers cycles, les formations innovantes et professionnalisantes, l'international et enfin la recherche.

---

[430] Bureau de la CDV, 1996. Institut du monde asiatique-convention pour une étude de faisabilité, séance du 17 juin.
[431] Bureau de la CDV, 1995. Subvention pour le démarrage du DEUG LEA Option chinois-anglais, séance du 4 septembre.

Toutefois, la volonté de la CDV de participer à l'opérationnalisation du projet de l'université suppose un minimum de coopération avec les acteurs centraux de cette dernière. Or, à la fin de l'année 1996, les responsables politiques et administratifs de la CDV se demandent justement si leur bataille pour l'avenir de l'université ne se fait pas sans la volonté de l'université elle-même. Ces doutes vont être au centre d'une crise latente entre la structure intercommunale et le gouvernement provisoire de l'université.

5. LA CRISE POLITICO-UNIVERSITAIRE (1996-97)

Quand la CDV met au premier plan de son action le projet pédagogique de l'université, elle en appelle nécessairement à un partenariat avec l'université et son équipe dirigeante. Le conseil d'orientation en est normalement le cadre. Or, plusieurs dysfonctionnements font la preuve d'un délitement de la relation CDV/Université. Ce délitement est certes progressif, depuis la mise en place des statuts provisoires, mais il connaît son apogée à la fin de l'année 1996 et durant toute l'année 1997. Pour comprendre la teneur de ces tensions, il convient de rappeler que l'université de La Rochelle est touchée par les stigmates des sites universitaires créés dans la décennie quatre-vingt-dix : faible attractivité des formations auprès d'étudiants éloignés, offre trop peu diversifiée et essentiellement de premier cycle, difficultés à développer de véritables filières et des laboratoires de recherche reconnus, manque de moyens financiers et humains (5.1.). Ces tensions structurelles sont à l'origine de tensions politico/sectorielles voire de tensions interpersonnelles (5.2.). Ces tensions ne seront finalement pas surmontées par les protagonistes impliqués mais se résoudront grâce au passage aux statuts d'université de plein exercice (5.3.).

5.1. UNE SITUATION UNIVERSITAIRE TOUJOURS DIFFICILE

Après quatre années d'existence (1993-96), l'université compte, à la rentrée 1996, 5346 étudiants. Elle s'appuie sur trois pôles et l'IUT. Le pôle Sciences a acquis une réelle assise en matière de formations et de recherche. Il réunit sept départements disciplinaires (mathématique, physique, chimie, biologie, science de la terre, informatique, biotechnologies). Deux IUP lui sont par ailleurs rattachés (Génie civil et Informatique) ainsi qu'une MST en génie alimentaire. Ce pôle s'appuie également sur neuf laboratoires de recherche dont quatre sont reconnus par le ministère (JE, UPRES,

EA). En revanche, les deux autres pôles sont beaucoup moins structurés. Le pôle « Langues, lettres et sciences humaines » comprend trois filières : une filière encore peu diversifiée de sciences humaines et sociales (Histoire-géographie), une filière Langues étrangères appliquées encore récente (anglais, langues orientales), une filière transversale « langues de spécialités » et un centre pluri-formations sur les espaces littoraux. Le pôle Droit comprend une filière de droit classique avec, en complément, deux dispositifs de préparation aux concours : un Centre d'études juridiques et un Institut d'analyses juridiques, économiques et sociales. Un IUP Commerce et vente lui est rattaché. Enfin, l'IUT comprend quatre départements : techniques de commercialisation, informatique, génie civil et biologie appliquée. Deux laboratoires de recherche lui sont, par ailleurs, reliés : biologie et biologie marine ainsi que constructions civiles et maritimes.

Tableau 9: Effectifs de l'ULR par composante- 1993-1997

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Faculté de droit et science politique	959	1147	1192	1062
Pôle sciences	1159	1628	2017	1940
Faculté des langues, Arts et Sciences Humaines	217	476	695	875
IUP Génie civil	-	-	-	94
IUP Informatique	98	154	173	175
IUP Commerce et Distribution	66	130	197	199
IUT (sans DU)	818	831	783	800
DU + Serv. Form.Permanente	148	160	146	201
Total	**3465**	**4526**	**5203**	**5346**

Source : ULR, 1997. Annuaire statistique 1996-1997.

En réalité, bon nombre de difficultés qui étaient mises à jour à la rentrée 1993 sont encore présentes en 1996 et 1997, certaines sont nouvelles : le déficit des postes (5.1.1.), l'offre insuffisante (5.1.2.) et la tendance à la stagnation des effectifs (5.1.3.). Ces difficultés conduisent à des évaluations sans concession des instances étatiques habilitées (5.1.4.).

5.1.1. LE DEFICIT DES POSTES

Le déficit des postes d'enseignants-chercheurs, d'administratifs et techniciens est un problème récurrent. En 1995, l'université comptait 132 emplois d'enseignants (hors IUT). Suite à une dure grève étudiante en 1995 et au constat de l'envoyé spécial du ministère[432] d'un réel déficit, le Ministre François Bayrou décide d'un plan de rattrapage étalé sur quatre ans qui se décline pour la rentrée 1996 en une création de 50 nouveaux postes. Quant aux emplois techniques et administratifs, la dotation est insuffisante et

[432] Secrétariat général/CDV, 1997. Université de La Rochelle : réunion du 28 novembre 1997, compte-rendu.

irrégulière. A son ouverture, l'université dispose de 21 emplois mis à disposition par l'État et de 24.5 emplois sur ressources propres[433]. En 1994, l'État en crée 5 nouveaux, l'université en recrute 42. En 1995, l'État et l'université en créent respectivement 12 et 16. En 1996, suite à la grève de 1995, l'État alimente à nouveau l'université avec 30 postes supplémentaires. Cependant, ces dotations restent limitées au regard de l'augmentation régulière des effectifs étudiants.

5.1.2. L'OFFRE INSUFFISANTE

Quant à l'offre de formation, plusieurs déséquilibres sont inquiétants. D'une part, l'offre du pôle sciences reste beaucoup plus diversifiée que dans les autres pôles. D'autre part, le fossé est réel entre les cycles de formation : en 1996, 63% des étudiants de l'ULR sont inscrits en premier cycle, 32% en second cycle et 1% en troisième cycle.

Tableau 10 : Effectifs de l'ULR par cycle, filière et niveau post-bac-1993-97

Cycle	Filière	Niveau post-bac	93-94	94-95	95-96	96-97
Premier cycle	DEUG	1	1409	1700	1783	1577
		2	535	841	1054	1035
	DEUG IUP		64	81	81	123
Total premier cycle			***2008***	***2622***	***2918***	***2735***
Second cycle	Licence		219	395	592	649
	Lic.IUP		75	132	166	188
	Maitrise		-	126	244	345
	Maît. IUP		25	71	123	157
	MST	3	26	24	27	23
		4	23	23	22	22
Total second cycle			***368***	***771***	***1174***	***1384***
Troisième cycle	DEA		8	-	13	4
	Doctorat		24	42	44	53
	DRT		-	-	8	14
	HDR		-	-	1	1
Total troisième cycle			***32***	***42***	***66***	***72***
Hors cycle (capacité, autres)			91	100	116	154
Total			**2499**	**3535**	**4274**	**4345**

Source : ULR, 1997. Annuaire statistique 1996-1997.

Cette situation de déséquilibre et plus particulièrement la faiblesse des troisièmes cycles constituent un facteur d'inquiétude particulièrement élevé au niveau local puisque

[433] Sources : Secrétariat général/CDV, 1997. Enseignement supérieur et recherche, dossier d'information des conseillers communautaires, le 3 juin et CNE (Comité national de l'évaluation), 1997. L'université de La Rochelle, rapport d'évaluation, septembre.

le développement d'une véritable dynamique scientifique est considéré comme le signe extérieur essentiel d'une université de plein exercice.

5.1.3. LA TENDANCE A LA STAGNATION DES EFFECTIFS

Enfin, à partir de 1996, une nouvelle contrainte émerge : la tendance à la stagnation des effectifs universitaires. L'ULR commence à subir l'impact du creux démographique des générations moins nombreuses. La rentrée 1996-97 marque un tassement des effectifs. Le chargé de mission de la CDV note que « *la rentrée 96-97 marque une faible progression globale du nombre d'étudiants avec une baisse des néo-entrants de -17 par rapport à 95-96, une baisse qui est trois fois plus forte pour les néo-bacheliers de la Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente que de la Charente-Maritime* »[434]. Le technicien ajoute que cette chute d'attractivité de l'ULR vis-à-vis des néo-étudiants des départements limitrophes pose « *le danger de devenir uniquement l'université de Charente-Maritime* ».

Si l'effectif global de 5 328 étudiants révèle une augmentation de 5% par rapport à l'année précédente, l'évolution des filières est, elle, disparate. Les effectifs baissent de 12% en Droit alors qu'ils augmentent de 2% en Sciences, de 39% en Lettres, langues et sciences humaines (FLASH) et de 6% à l'IUT. La situation du Droit est particulièrement inquiétante. Il semble que, dans ce cas, les jeunes privilégient l'université de Poitiers dès la première année, l'offre allant sur ce site jusqu'au troisième cycle. Concernant le pôle FLASH, l'inquiétude croît aussi face, cette fois, à l'orientation « passive » des étudiants de ces filières et au manque de diversité de l'offre. Dans ces conditions, les perspectives sont mitigées et encouragent des évaluations ministérielles particulièrement dures.

5.1.4. LA DURETE DES EVALUATIONS ETATIQUES

En 1997, dans le cadre d'une mission d'évaluation des universités nouvelles, le Comité National de l'Évaluation (CNE) établit un rapport sur L'ULR[435]. Ce rapport est particulièrement pessimiste et si certains éléments inquiétants du bilan peuvent être rapprochés de l'évaluation menée en 1993 par les experts de l'IGAEN, d'autres sont nouveaux et fragilisent encore plus l'avenir de l'université nouvelle.

---

[434] Secrétariat général/CDV, 1997. Conseil d'université du 26 juin et Conseil d'Orientation du 30 juin, dossier préparatoire, chargé de mission « université », le 23 Juin.

[435] CNE, 1997. L'Université de La Rochelle, rapport d'évaluation, septembre. [L'évaluation a effectivement été lancée en janvier 1997].

Tout d'abord, l'essoufflement des effectifs bacheliers en Poitou-Charentes et en Charente-Maritime est évoqué comme un handicap majeur pour une université qui a justement fait le choix de la proximité : « *la croissance future de cette université de proximité est essentiellement liée aux perspectives démographiques locales d'un bassin de recrutement limité, même si quelques formations telles que les IUP, attirent des étudiants venus d'ailleurs, mais en faible nombre* »[436].

Ensuite, plus que les manques de moyens, c'est la recherche qui est, dans ce rapport, pointée comme le point noir de l'ULR. En 1996, huit laboratoires sont reconnus par le ministère et trois par l'université dont un seul représente le pôle droit. Aucune de ces équipes n'a la reconnaissance du CNRS. Selon les experts, la difficile émergence de la recherche résulte de la politique de proximité suivie par l'université : « *les recrutements ont été fait prioritairement en fonction des besoins les plus criants de l'enseignement : c'est un calcul du rapport charges/potentiel, mené par l'administration de l'université qui pré-établit la définition et le classement des emplois* »[437]. Les choix politiques locaux sont même directement mis en cause puisque les faibles résultats de l'activité Recherche de l'université sont liés à « *la volonté politique locale fortement affichée de créer une université de proximité* »[438].

Globalement, si le rapport de 1993 avait pour objectif de « *vérifier l'adéquation des moyens dont dispose cette université en locaux, personnels et crédits à ses projets pédagogiques immédiats* »[439], le rapport de 1997 a, lui, véritablement pour but d'évaluer les actions menées jusque là. Ce n'est pas la même chose puisque dans ce dernier cas, les acteurs parties prenantes (acteurs centraux de l'université, universitaires, élus locaux) sont jugés sur leurs choix politiques et sur leurs modes de conduite de l'action Ainsi, le rapport reprend, dans le détail, les dimensions du projet pédagogique défini en 1992, et, point par point, il relève les écarts entre les ambitions et la réalité. Si les évaluateurs reconnaissent que la dimension « professionnelle » est plutôt bien respectée, la question de l'« innovation » et la dimension « européenne » de l'établissement leur apparaissent absentes. Le rapport finit par une question alarmante pour le projet politique local : « *La Rochelle doit-elle être une université de proximité, une université professionnelle,*

---

[436] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 22.
[437] *Ibid.*, p. 47.
[438] *Ibid.*, p. 47.
[439] IGAEN, 1993. *Op. cit.*, p. 1.

adoptant des thématiques fortement articulées à son environnement ? La question est pendante »[440].

Par cette conclusion, les évaluateurs de l'État remettent de nouveau en cause le statut d'université à part entière de l'établissement rochelais et émettent l'hypothèse d'un repli de l'ULR sur ses missions de proximité et de professionnalisation. Si ce rapport n'est pas diffusé avant la fin de l'année 1997, des fuites sont évoquées par le technicien dès mai 1997 : « l*e « piéton » (Journal Sud-Ouest du 29 avril) fait écho du rapport de la commission d'évaluation des universités. En tant que membre du conseil d'université et du conseil d'orientation, nous n'avons pas ce rapport, les doyens de pôles non plus* »[441].

Les rumeurs sur ce rapport du CNE, mais aussi les incertitudes quant à son contenu véritable, inquiètent fortement les responsables de la politique communautaire rochelaise. Ces mêmes responsables sont de plus en plus persuadés que l'équipe de direction de l'ULR ne fait pas ce qu'il faut pour garantir la réelle émergence de l'établissement.

5.2. UN PARTENARIAT CDV/UNIVERSITE QUI SE DELITE

Les principaux éléments de divergence entre l'acteur public local et le gouvernement de l'université sont doubles : les priorités de développement de l'ULR (5.2.1.), les modes de gouvernement de l'université (5.2.2.).

5.2.1. LES DIVERGENCES SUR LES PRIORITES DU DEVELOPPEMENT

Du point de vue de la CDV, plusieurs thèmes font l'objet de débats au sein du conseil d'orientation (un nécessaire plan de rattrapage des postes au ministère, la pluridisciplinarité, la professionnalisation, la recherche et les relations recherche/entreprises), nous insisterons sur les quatre principaux qui touchent aux préoccupations récurrentes de la CDV en faveur de la mise en œuvre effective du projet pédagogique de 1992 : la pluridisciplinarité (a), la professionnalisation (b), l'orientation Asie-Pacifique (c), la recherche (d). Les tensions entre les logiques politiques locales et les logiques universitaires sont ici particulièrement bien mises en évidence.

---

[440] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 82.
[441] Secrétariat général/CDV, 1997. Questions d'actualité sur l'université, note, chargé de mission « université », le 2 mai.

a) Diversification des filières face à la politique de recrutement de l'établissement

Le déséquilibre entre les sciences dures et les sciences pour l'ingénieur d'une part, les sciences humaines et juridiques d'autre part, ne correspond pas à la définition d'une université pluridisciplinaire à laquelle tient particulièrement la CDV. Celle-ci sollicite, par conséquent, un débat sur la question avec les responsables de l'ULR. A ces déséquilibres sont associées des craintes pour l'image de l'université à l'extérieur. Une note technique insiste ainsi sur le risque d'une détérioration de « *l'image globale de l'université* »[442] et, en évoquant le creux démographique et la tendance à l'exacerbation des concurrences entre les établissements, précise qu'« *il ne faudrait pas que La Rochelle perdure dans son image d'université des " pauvres" où y être nommé enseignant "est considéré comme une sanction"* »[443]. Le technicien fait sur ce point référence à des articles parus dans la presse nationale dans le courant de l'automne 1995, puis en octobre 1996. Pour la CDV, le rééquilibrage vers les pôles Droit et FLASH passe notamment « *par un recrutement important d'enseignants-chercheurs (et non de PRAG)* » au profil cohérent avec les spécialisations émergentes aux deux pôles : droit des festivals, économie internationale, science politique. Or, l'Administrateur provisoire établit ses propres classements en matière de recrutement, classements qui ne correspondent pas aux priorités politiques locales.

b) L'innovation et la professionnalisation face à un fonctionnement traditionnel

Plusieurs formations professionnalisantes existent déjà et le bilan est plutôt positif. Le débat au sein du conseil d'orientation concerne les modalités d'intégration de ces formations au sein de l'université. L'administrateur provisoire a en effet proposé de regrouper toutes les formations de type IUP dans un nouveau pôle qui serait le pôle professionnalisant. Le technicien en charge à la CDV rappelle que cette évolution ne correspond pas du tout à l'esprit de départ et estime que cette « *césure* » entre un pôle à part constitué d'étudiants sélectionnés sur dossier et les autres pôles risque d'amplifier l'évolution généraliste de ces derniers (Sciences, Droit, FLASH) auxquels seraient finalement dévolu l'accueil de masse des bacheliers[444]. Le technicien élabore une note où il insiste, au contraire, sur la nécessité pour la CDV de défendre l'idée selon laquelle

---

[442] Secrétariat général/CDV, 1996. Réunion de travail du 18 octobre sur l'université, dossier préparatoire destiné au Président, le 15 octobre.
[443] *Ibid*.
[444] Secrétariat général/CDV, 1997. Analyse et propositions de la CDV, développement de l'enseignement supérieur et recherche à La Rochelle, dossier technique, le 29 septembre.

chaque pôle doit proposer des formations professionnalisantes, ce qui « *crée les conditions d'une dynamique de développement professionnel des formations dites « académiques* »[445].

Le thème de la professionnalisation est donc un autre facteur de dissension entre les préférences politiques locales et les propositions présentées par l'Administrateur provisoire.

c) L'Institut du monde asiatique : deux visions différenciées

Malgré les difficultés d'émergence auxquelles l'université se confronte, le projet d'Institut du monde asiatique connaît certaines avancées. En 1995, une filière LEA « anglais-chinois-indonésien » a été ouverte et habilitée jusqu'à la maîtrise. La filière est confortée par un autre DEUG anglais-indonésien en 1996. En réalité, la vision universitaire de ce projet tend encore une fois à être incompatible avec celle des élus locaux. D'une part, l'université privilégie l'ouverture d'un cycle classique de type DEUG alors que les représentants des intérêts de la CDV préfèreraient la mise en place d'un IUP plus sélectif. D'autre part, alors que le DEUG doit ouvrir en 1995, l'administrateur procède finalement à un classement des postes à créer qui place en priorité les filières traditionnelles (histoire-géographie sciences), ce qui retarde le développement de cette filière.

Ces résistances apparentes vont conduire Michel Crépeau et son équipe politique et administrative à développer une stratégie un peu différente sur ce projet. Au départ, il est prévu de créer un Institut au sein de l'université qui rassemblerait une offre de formation initiale et continue et qui serait destinée à la préparation des individus au monde des affaires de cette zone géographique[446]. Or, progressivement et parce que l'université ne développe aucune initiative sur ce point, la CDV va se tourner vers ses partenaires financiers territoriaux pour accélérer la mise en place d'une structure de formation continue autour de ce thème. En 1997, le projet se précise. Cet institut *« autonome par rapport à l'université »* doit avoir pour mission d'être à la fois un centre de formation continue, un centre de documentation et de recherche et un lieu d'animation culturelle[447]. De son côté et dans la même période, l'Administrateur provisoire évoque toujours la création d'un Institut Asie-pacifique mêlant « formation initiale » et

[445] Secrétariat général/CDV, 1997. Préparation de la rencontre avec le Ministre Claude Allègre, note.
[446] SG/CDV, 1994. Université : quel développement ?, dossier technique, le 13 décembre, *op. cit.*.
[447] Secrétariat général/CDV, 1997. Analyse et propositions, note, le 29 septembre, *op. cit.*

« formation continue » : « *cet Institut se veut compléter la filière des formations en langue étrangère appliquée chinois-indou et se veut également permette d'accueillir en formation permanente des professionnels qui se destineraient à travailler avec le continent asiatique* »[448]. Finalement, deux structures seront effectivement crées. Tout d'abord, une association, l'Association *Prép'Asia*, est créée en 2000 spécialisée dans la formation continue et complètement financée par les collectivités territoriales dans le cadre du CPER 2000-2006[449]. Il est toutefois prévu que cette association soit dissoute en 2005 et que son activité soit réintégrée à l'université. Ensuite, l'Institut du monde asiatique (formation initiale et recherche) voit également le jour au sein de l'université en 2000, dans le cadre du CPER 2000-2006[450].

A travers cet exemple, nous voyons très clairement que l'Agglomération rochelaise s'est immiscée dans la mise en œuvre du projet Asie-Pacifique au sein de l'université. L'initiative concernant l'association Prép'Asia a finalement permis d'accélérer la prise en compte par les responsables de l'université de cet axe de spécialisation d'une part et d'autre part, de faire que cet axe soit étroitement rattaché à la mission de formation continue de l'université.

d) L'enjeu de la recherche face à l'atonie de l'équipe dirigeante

Dans le domaine de la recherche, la situation est fragile. Les acteurs de la création de l'ULR prévoyaient le développement d'une recherche certes ciblée mais de qualité. Or, l'université reste en fin de décennie à l'écart des préoccupations des principaux acteurs de la recherche en France. Deux équipes de recherche seulement sont reconnues par le CNRS et le ministère n'accorde aucune bourse doctorale ou de DEA à La Rochelle. Ce sont les collectivités locales qui lui suppléent. La CDV a par exemple attribué 5 bourses en 1996, le département, 3 et la Région, 5. Or, plusieurs signes font la preuve, selon les élus locaux et le responsable administratif en charge, que l'université ne prend pas assez en compte l'urgence de cette question. Ils vont même finir par considérer que, plus que les universitaires, c'est l'équipe dirigeante de l'université qui n'y est pas assez sensible.

---

[448] Sud-Ouest, 1997. "Entretien avec l'Administrateur provisoire de l'ULR", le 29 novembre.

[449] L'Agglomération rochelaise, le Département, la Région financent à part égale le fonctionnement de cette association à hauteur de 121 959€ chacun en 2000, 106 714€ chacun en 2001, 70 566€ chacun en 2003 et 70 566€ pour l'Agglomération et la Région seules en 2004. Informations communiquées par le responsable administratif en charge du dossier universitaire au niveau de l'Agglomération.

[450] Bureau de la CDV, 1997. Compte-rendu de la réunion des exécutifs de la région pour le suivi du CPER. Séance du 17 février.

Tout d'abord, les collectivités territoriales et l'Europe ont été très impliquées dans des investissements lourds pour la construction et l'équipement de laboratoires. La CDV et le Conseil Général ont également tenté d'impulser des dynamiques plus qualitatives comme la création d'une association pour le développement de la recherche appliquée ou encore la création d'un emploi de chargé de mission, complètement financé par les collectivités locales et destiné à appuyer les universitaires sur les questions du transfert technologique et de la recherche appliquée. Or, ces mesures potentielles d'accompagnement n'ont pas été saisies par l'université.

Par ailleurs, en 1993, le PDG (Président directeur général) de l'Ifremer, ancien DG (Directeur général) du CNRS et membre du conseil d'orientation, a pour mission, au nom du conseil d'orientation, d'établir un rapport sur la recherche. Celui-ci est décrit par les évaluateurs du CNE comme « *un scientifique de haut niveau qui a joué un rôle très actif pour soutenir l'université auprès de la DGRT et du CNRS* »[451]. Dans son rapport, le chercheur relève déjà l'urgence d'identifier des axes prioritaires de recherche en nombre limité et la nécessité impérative d'y associer une politique cohérente de recrutement en personnel enseignants-chercheurs[452]. Or, en 1996, l'ULR ne dispose toujours pas d'instance pour réfléchir à l'avenir de la recherche. C'est le CNRS qui propose de mettre à disposition un délégué à la recherche. Celui-ci met très vite en place une direction à la recherche et rencontre étrangement une réelle dynamique interne à l'ULR en matière de recherche[453]. Un Centre de Technologie Industrielle et une filiale rattachée à l'université sont en projet pour prolonger et appliquer les travaux de recherche des principales équipes du pôle Science. En parallèle, des universitaires et des membres de l'EIGSI mènent une mission consistant à comprendre les besoins en « recherche et développement » des entreprises. Enfin, un projet de rapprochement entre le laboratoire CNRS-Ifremer de l'Houmeau[454] et une équipe de l'université pourrait également aboutir à la création d'un laboratoire mixte CNRS/Ifremer/Université.

Pourtant, la recherche n'est abordée qu'une fois en conseil d'orientation en octobre 1994[455]. Enfin, les responsables de la CDV apprennent que c'est grâce au Délégué CNRS que l'université a pu boucler le volet « recherche » de son contrat

[451] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 47.
[452] Secrétariat général/CDV, 1994. Université : quel développement ?, *op. cit.*
[453] Secrétariat général/CDV, 1997. Analyse et propositions de la CDV, *op. cit.*
[454] Commune membre de l'Agglomération rochelaise.
[455] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 25.

quadriennal 1996/99. Pour cette raison, le délégué est considéré comme « *d'un apport efficace depuis son arrivée* »[456] et la CDV et le Conseil général contribueront financièrement à ce que sa mission soit reconduite pour une année supplémentaire[457]. A l'inverse, l'Administrateur provisoire prend de son côté beaucoup de retard pour boucler le volet « enseignement » du contrat d'établissement.

Le thème de la recherche est donc un facteur particulièrement vif de tensions entre les représentants de la CDV et les acteurs centraux de l'université sachant que diverses initiatives ont été prises à l'extérieur et à l'intérieur de l'université sans que pourtant la recherche s'avère être une réelle priorité politique de l'établissement.

5.2.2. LES FAIBLESSES GOUVERNEMENTALES DE L'ULR

A ces tensions sur les objectifs, s'ajoutent les faiblesses gouvernementales et les dissonances internes à l'université entre l'Administrateur et certains personnels enseignants-chercheurs.

En réalité, la CDV en perçoit les signes très tôt. Il faut dire que la structure intercommunale est le partenaire « de proximité » de l'ULR dans le plein sens du terme. Les liens sont institutionnels et mettent en relation les représentants élus et administratifs de l'Agglomération avec l'Administrateur dans le cadre des conseils d'université et d'orientation mais les liens sont aussi et surtout inter-individuels et noués en dehors des circuits hiérarchiques formels avec le personnel de l'ULR. Ainsi, le secrétaire général adjoint et le chargé de mission sont en relation régulière avec les directeurs de pôles et certains enseignants-chercheurs. Le secrétaire général adjoint est tout à fait conscient de ce fonctionnement informel :

> « Des relations avec l'institution, nous n'en avons pas. Mais nous avons des contacts avec certaines composantes de l'université, avec certains directeurs de laboratoires…pas avec l'administrateur provisoire. C'est vrai qu'il y a eu un relâchement des relations. Il y a un manque de confiance mutuel et peut-être une peur que l'autonomie soit mise en danger… » (Secrétaire général adjoint, CDV, juillet 1997).

Ces liens informels se sont tissés au fur et à mesure ou étaient pré-existants. Ainsi, Michel Crépeau connaît bien certaines personnalités importantes ayant joué un rôle temporaire au sein de l'université. C'est le cas pour le PDG de l'Ifremer. C'est aussi

---

[456] Secrétariat général/CDV, 1996. Réunion de travail du 18 octobre à 15h00 sur l'université, note préparatoire, le 15 octobre.
[457] *Ibid*. p. 6.

vrai pour le délégué mandaté en 1997 par le CNRS qui est le fils d'un ami d'enfance. Ce fonctionnement relationnel étroit et récurrent qui a pu s'exprimer d'abord avec Mr « C », le chargé de mission économique à la Préfecture, puis avec l'expert, Mr « B » et enfin avec ces deux personnalités externes et les universitaires intégrées à l'université a été qualifié de « *système clientélaire* »[458]. Or, la spécificité de relations qualifiées de « clientélaires » est de reposer sur des liens interpersonnelles de l'ordre du secret et de l'entente complice et pouvant être contradictoires avec les intérêts collectifs locaux. C'est différent à La Rochelle. En effet, dans ce cas, les réseaux inter-personnels qu'ont su construire les acteurs concernés, qui mêlent des échanges amicaux et des échanges politiques, sont aussi des réseaux de conseil et d'influence. Autrement dit, ces réseaux viennent en appui de l'action des décideurs politiques locaux et sont au moins en partie un levier d'action au service des intérêts territoriaux.

En revanche, le problème est que ces réseaux parallèles court-circuitent les cadres institutionnels légitimes ainsi que les ordres hiérarchiques et peuvent à ce titre créer des tensions avec les services centraux de l'établissement. De plus, ces liens informels se renforcent d'autant plus que la relation officielle à l'Administrateur provisoire se détériore. Plusieurs fois, le chargé de mission « université » à la CDV se plaint de ne pas être informé à l'avance des dossiers qui seront discutés en conseil d'orientation : « *le conseil d'université comporte à son ordre du jour le thème « état d'avancement du contrat d'établissement » sans que vous n'ayez jamais eu de document sur le sujet* »[459]. Pour lui mais c'est un avis partagé au niveau local et par les évaluateurs du CNE, le conseil d'orientation n'est pas un véritable lieu d'échanges, de concertation et de décision collective. Il ne se réunit qu'une fois par an et bon nombre des personnalités nommées par le Ministre s'en sont désengagées. Le conseil est loin de ressembler au modèle connu en 1992 de telle sorte que certains observateurs estiment que c'est un conseil « *dont on a du mal, hélas, à citer des apports concrets de personnalités extérieures remarquables mais bien trop occupés par ailleurs* »[460].

Les faiblesses gouvernementales sont officiellement mises en évidence dans le rapport du CNE réalisé en janvier 1997 et diffusé à la fin de cette même année. Ce

---

[458] CNFPT, 1996. Le développement de l'enseignement supérieur à La Rochelle, enjeux et stratégie pour la CDV, *op. cit.*, p. 50.
[459] Secrétariat général/CDV, 1997. Conseil d'université du 26 juin et conseil d'orientation du 30 juin, note, le 23 juin.
[460] Extrait d'un courrier d'un élu rochelais et inspecteur général de l'Éducation nationale, 1997. Adressé au député-maire (Michel Crépeau) et au conseiller communautaire délégué (Claude Latrille) le 10 octobre.

rapport qualifie l'organisation gouvernementale de l'ULR de « *technocratique* » et « *centralisée* »[461] en fonction de deux caractéristiques :

- l'Administrateur provisoire s'appuie sur les principaux responsables administratifs et particulièrement sur le secrétaire général et l'agent comptable et n'a autour de lui ni comité exécutif, ni bureau, ni équipe présidentielle,
- le conseil d'administration, en cohérence avec son rôle, débat des crédits, des formations, des réalisations immobilières mais ne traite de rien d'autre et n'élargit pas assez sa réflexion aux problèmes fondamentaux et aux orientations de l'université.

Concernant le conseil d'orientation, les évaluateurs estiment que « *à l'évidence, les pôles d'impulsion et d'orientation de ce Conseil ne sont ni assez affirmés, ni soutenus* ». Autrement dit, le gouvernement de l'ULR est dominé par une logique administrative et tend à évacuer les questions liées à son développement en matière de formations comme de recherche. Ces dysfonctionnements résultent apparemment de responsabilités partagées. En premier lieu, il semble que les exigences politiques locales étaient assez élevées comparé à la situation d'émergence particulièrement difficile à laquelle était confronté l'Administrateur. Ensuite, l'expérience acquise par ceux-ci d'un partenariat réussi avec le chargé de mission, Mr « B », les a sans doute conduit à espérer reproduire le même type d'échange avec l'Administrateur. Or, la fonction d'administration n'ai pas grand chose à voir avec la mission de développement associée au rôle de chargé de mission. Dès lors, les habitudes relationnelles rochelaises multiples, informelles mêlant confusément amitié et politique ont pu déranger un administrateur qui, dans le premier sens du terme, appuie son action sur la règle. Enfin, les tendances politiques locales à l'ingérence dans les affaires universitaires et en vue de faire accélérer certains projets pédagogiques ont sans doute légitimement agacé celui-ci. Quoiqu'il en soit, dès la fin de l'année 1996 puis plus nettement en 1997, la CDV focalise ses craintes, incertitudes et déceptions sur l'Administrateur. Plus largement, ce sont les responsables publics locaux mais aussi une partie du personnel interne à l'université et les experts du ministère qui attendent avec empressement le passage de l'université au statut de plein exercice : « *dans le cas de l'ULR, le retour à la loi de 1984 paraît une urgence de politique universitaire* »[462].

---

[461] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 25.
[462] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 28.

C'est finalement le passage aux statuts d'université de plein exercice qui va permettre de résoudre cette crise politico-universitaire.

5.2.3. SORTIE DE CRISE OU LE PASSAGE AUX STATUTS D'UNIVERSITE DE PLEIN EXERCICE

Comme toutes les universités nouvelles, la phase transitoire qui a démarré en 1993 avec l'installation de l'administrateur dure cinq ans. C'est donc formellement en janvier 1998 que l'ULR doit accéder aux statuts d'établissement universitaire conformes à la loi Savary de 1984 sur l'enseignement supérieur. En avril 1997, l'Administrateur provisoire met en place la Commission des statuts, dispositif prévu par le décret de 1993. Le président de cette Commission est l'ancien président de l'université de Poitiers, René Giraud. Elle est constituée de représentants enseignants (un par pôle en dehors des doyens), de deux représentants étudiants, de 2 IATOS et de 4 personnalités extérieures dont les collectivités territoriales. En raison des mésententes internes, le doyen de la faculté des Sciences met en place, en parallèle au dispositif officiel, une commission « inter-pôles » qui réunit des enseignants de chacun des pôles.

Pour les responsables administratifs de la CDV, le premier enjeu est effectivement de voir se mettre en place une équipe présidentielle renouvelée. Cependant, une autre préoccupation est sous-jacente : la place de la CDV face à une université autonome. Ainsi, plusieurs documents internes évoquent l'idée selon laquelle la réflexion sur les statuts peut en effet être aussi l'occasion d'une clarification du rôle des acteurs de la phase de lancement de l'université et notamment celui des collectivités territoriales « *face au fonctionnement autonome de l'université* »[463]. En effet, la loi de 1984 prévoit un gouvernement de l'établissement fondé sur un président et trois conseils : conseil d'administration, conseil scientifique et conseil à la vie universitaire. Dans ce modèle, la représentation des collectivités locales peut être plus ou moins importante. Il est ainsi possible de créer un conseil d'orientation consultatif. Cette solution est perçue positivement au niveau politique local puisqu'elle permettrait à l'institution locale de maintenir un lien privilégié et régulier avec l'université. Les universitaires « dissidents » y sont d'ailleurs favorables considérant que ce conseil

[463] Secrétariat général/CDV, 1997. Analyse et propositions de la CDV pour le développement de l'université de La Rochelle, dossier technique, le 12 avril.

consultatif permettrait à l'établissement d'assurer une « *meilleure relation à son environnement économique et social* »[464].

En réalité, c'est le ministère qui doit arbitrer. Les élections aux trois conseils de l'université ont lieu le 31 mars 1998 et celles du nouveau président en mai. Bien qu'un enseignant-chercheur avait pu être pressenti par le responsable administratif comme un candidat potentiel, c'est finalement un enseignant-chercheur extérieur qui est choisi par le Ministre de l'Enseignement Supérieur. L'organisation nouvelle est donc scellée, mais celle-ci ne résout pas la question de la place de la Communauté de Villes.

6. LA RATIONALISATION DES RELATIONS : UN PARTENARIAT STABILISE ? (1998-2000)

La structure intercommunale rochelaise connaît de nouveaux changements institutionnels en 2000 : la communauté de villes devient une CDA (Communauté d'Agglomération) et elle élargit, en même temps, son périmètre. Bouleversement plus brutal, son président décède en séance à l'assemblée nationale en mars 1999. Maxime Bono, son adjoint et vice-président de la CDV, assume l'intérim jusqu'à son élection comme maire de La Rochelle en 2000. Ces événements propres au système politique local traduisent la fin d'une période. L'acquisition par l'établissement de ses statuts de plein exercice participe aussi à créer une rupture dans la politique universitaire locale. Depuis 1998, l'université de La Rochelle dispose d'un budget autonome et d'une équipe présidentielle pour conduire son développement. L'ensemble de ces événements favorise la normalisation de la relation entre l'Agglomération et l'établissement après une période plus tendue ainsi que sa rationalisation. Un ensemble d'indices dans les relations avec les partenaires financiers (6.1.) et universitaires (6.2.) confirment cette thèse et interrogent le rôle de la structure intercommunale rochelaise dans la politique future de l'établissement.

6.1. LE PARTENARIAT FINANCIER : LA CDV, CHEF DE FILE DU DOSSIER UNIVERSITAIRE ROCHELAIS ?

Les partenaires financiers de la CDV sont l'État et les autres Collectivités Territoriales : le Conseil Régional et le Conseil Général. Si les relations à l'État sont de

[464] CNE, 1997. *Op. cit.*, p. 25.

nature différente, une certaine communauté de projet s'est créée entre les trois niveaux de collectivités territoriales autour de l'ULR. Au sein de cette communauté de projet, la structure intercommunale rochelaise joue un rôle clé. Toutefois, les débats récents autour d'une nouvelle étape de la décentralisation, marquée par un renforcement de la place de la Région dans le système de gestion publique territoriale pourraient remettre en question ce privilège de la structure intercommunale dans le rapport de proximité à l'ULR.

6.1.1. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ROCHELAISE, « CHEF DE FILE » DU DEVELOPPEMENT DE L'UNIVERSITE ROCHELAISE ?

La structure intercommunale rochelaise peut être considérée comme le « *chef de file* »[465] des partenaires financiers territoriaux du développement de l'université rochelaise. En effet, une part importante des projets contractualisés pour l'avenir de l'université rochelaise dans le cadre du Contrat de Plan 2000-2006 est prioritairement portée par la CDA.

La création de l'université rochelaise repose d'abord sur un partenariat stable entre la structure intercommunale rochelaise et le Conseil Général de la Charente-Maritime. La confiance qui pouvait exister entre Michel Crépeau et François Blaizot a permis aux deux institutions qu'ils dirigeaient de porter des politiques, certes différenciées mais complémentaires. Ceci a été indispensable au démarrage. Mais, une certaine continuité a été perceptible au-delà de la proximité des deux hommes. Il n'y a pas eu de rupture après l'arrivée au pouvoir départemental de Claude Belot en 1995. Il ne semble pas non plus qu'il y ait de rupture aujourd'hui alors que Maxime Bono a pris la tête de la structure communautaire rochelaise. Les deux institutions contribuent toujours, à part égale, aux investissements contractualisés dans le dernier contrat de plan 2000-2006 (12.5% chacun). Au sein de la CDA, le partenariat avec le Conseil Général est considéré comme indispensable au développement de l'ULR : « *les moyens complémentaires apportés par les collectivités locales sont devenus un facteur déterminant de qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche. Alors que ce domaine est naturellement dans le champ des compétences de l'État et de la Région, le fait est que le département de la Charente-Maritime et la Communauté d'Agglomération*

[465] Ce concept est utilisé dans la loi d'aménagement du territoire de 1999. L'idée que la Communauté d'Agglomération de La Rochelle puisse être le chef de file du dossier universitaire est utilisée par le responsable administratif en charge dans une note du 21 octobre 2002.

de La Rochelle ont toujours fortement accompagné le développement de l'université de La Rochelle »[466].

Une certaine division des tâches s'est même opérée entre les deux institutions : la CDV suit le dossier « université » ; le Département suit le dossier « École d'ingénieurs ». Cette division des tâches s'est faite « naturellement » et se reproduit dans le CPER 2000-2006. La CDV apporte à l'ULR une contribution de 6.6 millions d'euros alors que le Conseil général lui apporte une contribution de 5.88 millions d'euros. En revanche, un programme est prévu pour l'EIGSI où le Conseil Général apporte une enveloppe de 0.72 millions d'euros auquel la CDV ne participe pas. En même temps, les deux collectivités locales ont investi des sommes importantes en faveur du développement des deux principaux établissements d'enseignement supérieur et de recherche rochelais.

Le partenariat avec le Conseil Régional est différent. Au départ, la relation n'a pas été facile. Le président et son assemblée étaient favorables à ce qu'il n'y ait qu'une université en Poitou-Charentes. Néanmoins, une fois celle-ci créée, le Conseil Régional a toujours soutenu la deuxième université régionale. Le partenariat avec la CDV s'est également renforcé. Sur plusieurs projets pilotés par la CDV, le Conseil Régional, au même titre que le Conseil Général, accepte d'être partenaire financier. C'est le cas pour la création du pôle technologique universitaire portée plus spécifiquement par la CDV et la préfecture de Charente-Maritime qui va bénéficier de financements croisés à l'occasion du CPER 200-2006 (4.12 millions d'euros). L'Association à destination des pays d'Asie, *Prép'Asia*, illustre ce montage financier à trois. Porté par la CDV, ce projet a évolué en fonction des difficultés de mise en œuvre au sein de l'université. Progressivement, la CDV s'est tournée vers ses partenaires financiers. Les collectivités territoriales sont bien à l'origine de cette association comme l'exprime le nouveau président de la CDA : « *Monsieur Bono rappelle que l'émergence des pays du sud-est asiatique sur le plan économique a conduit les collectivités locales, Communauté d'agglomération de La Rochelle, Département de la Charente-Maritime et Région Poitou-Charentes à s'associer pour créer Prép'Asia* »[467]. Ce projet est devenu un des projets phares du CPER 2000-2006 et l'enveloppe financière qui lui est consacrée est importante : 3.66 millions d'euros.

---

[466] Bureau de la CDA (Communauté d'Agglomération), 2000. Convention pluriannuelle avec l'université de La Rochelle, le 8 décembre.
[467] Bureau de la CDA, 2001. Soutien financier au démarrage du Centre EuroIndia, séance du 5 octobre.

Tableau 11 : CPER 2000-2006- La Rochelle (hors EIGSI)

Opérations	**Total**	État	Région	Département	CDV	FEDER
Institut du littoral	**6.36**	2.29	2.08	0.75	0.33	0.91
Restructuration de l'IUT	**9.15**	4.57	2.29	1.14	1.14	-
Maison de l'ingénieur	**0.76**	2.36	1.91	0.53	0.53	2.29
Centre de transfert de technologies	**4.12**	1.52	1.03	0.40	0.40	0.76
Institut du monde asiatique	**3.66**	1.22	0.91	0.76	0.76	-
Services centraux	**4.57**	3.43	-	-	1.14	-
Pôle communication	**4.57**	0.95	1.14	1.09	1.09	0.3
Halle de sports	**3.66**	1.83	-	0.91	0.91	-
Terrains de grand jeu	**0.76**	0.57	-	0.10	0.10	-
Maison de l'étudiant	**0.76**	0.61	-	0.08	0.08	-
Équipements scientifiques lourds	**4.57**	1.98	1.60	0.11	0.11	0.76
Total en milliers d'euros	**49.81**	**21.34**	**10.96**	**5.88**	**6.60**	**5.03**

Source : CPER 2000-2006- Poitou-Charentes, signé le 13 janvier 2000.

Une certaine routine s'est même installée dans les relations entre les trois niveaux de collectivités. Le cas de la négociation financière en vue de la création d'un pôle technologique l'illustre :

- « A*près la prise de position des différents partenaires, le plan de financement est maintenant établi comme suit : acquisition du site par la CDV : 4MF, subvention du FEDER équivalent à 50% du coût des surfaces occupés par la première partie du centre de Transfert : 700 000F, travaux d'aménagement des locaux entièrement couverts par des financements publics selon la clé de financement « université 2000 » : FEDER : 50% soit 2.6MF, Région : 25% soit 1.3MF, Département et Communauté de Villes (12.5% chacun soit 650 000F)* »[468].

Par ailleurs, ce commentaire révèle que cette « routine » partenariale concerne aussi le partenaire européen.

6.1.2. Ou la reprise en main par le Conseil Regional poitou-charentes ?

Le débat sur une nouvelle étape de la décentralisation politique en France est l'occasion de relancer l'idée éventuelle d'un transfert plus important de certaines compétences universitaires au niveau régional. Le président du Conseil Régional de Poitou-Charentes, Jean-Pierre Raffarin, est particulièrement offensif sur ce dossier comme le note le chargé de mission « université » de la CDA: « *la région Poitou-*

[468] Bureau de la CDA, 1999. Site Cofran : création d'un pôle technologique universitaire-zone d'activités de Chef de baie à la Rochelle, séance du 25 juin (sous la présidence de M. Bono).

Charentes proposera probablement d'expérimenter la décentralisation en matière d'enseignement supérieur (locaux, voire au-delà) »[469].

Dans ce schéma, ce serait donc le Conseil Régional qui deviendrait le chef de fil du développement des deux universités de Poitou-Charentes. Si les moyens financiers de l'institution régionale ne lui donnent pas forcément la capacité matérielle de diriger seule la politique universitaire régionale, certains estiment que c'est prioritairement à ce niveau que les universités doivent faire « *l'apprentissage du multilatéral et de la discussion stratégique* »[470], le Conseil Régional devenant le chef de file universitaire sur l'échiquier territorial grâce à « *son approche globale* »[471]. Plusieurs signes y sont favorables. Les volets « enseignement supérieur » des CPER ainsi que les schémas nationaux de l'enseignement supérieur et de la recherche sont des programmes définis au niveau régional. Par ailleurs, les Régions ont la possibilité de développer des dispositifs de concertation propres destinés à renforcer leurs relations avec les milieux universitaires régionaux ; ainsi en est-il du Comité consultatif régional de la recherche et du développement technologique (CCRDT). Elisabeth Morin, vice-présidente du Conseil Régional en charge de l'investissement éducatif et de l'enseignement supérieur et de la recherche[472], explique comment fonctionne le processus de concertation et de contractualisation dans sa région : « *ce type de comité [CCRDT] existe dans d'autres régions, mais il fonctionne très bien en Poitou-Charentes. Les décisions scientifiques sont prises par les universités et les écoles, puis harmonisées au niveau du CCRDT ; le Conseil Régional prend ensuite les décisions politiques (le vote des crédits)* »[473].

Au niveau des acteurs universitaires, y compris ceux qui sont implantés à La Rochelle, la planification sectorielle et territoriale semble s'inscrire prioritairement aussi au niveau régional comme l'exprime cet extrait d'entretien que nous avons réalisé avec un enseignant-chercheur de l'ULR :

> « Ce n'est peut-être pas directement là [le CCRDT] que se prennent les décisions puisque c'est du registre financier et que nous n'avons pas la main. Mais c'est quand même là que les choses se décident un peu parce qu'on réfléchit collectivement, on fait des propositions d'opérations. On évalue aussi à peu près les enveloppes financières que l'on

---

[469] Secrétariat général/CDA, 2002. Université : expérimentations de la décentralisation, rendez-vous avec C. Belot, puis C. Eskenazi, note préparatoire, le 21 octobre.
[470] Vie Universitaire, 2002. "Université-collectivités en Poitou-Charentes : chacun ses missions", p.13.
[471] Vie Universitaire, 2002. *Op. cit*.
[472] Elisabeth Morin a succédé à Jean-Pierre Raffarin à la présidence du Conseil Régional après que celui-ci ait été nommé premier ministre par Jacques Chirac en 2002.
[473] Vie Universitaire, 2002. "Elisabeth Morin, présidente du Conseil Régional de Poitou-Charentes : la Région, le troisième pilier de la contractualisation".

souhaite y mettre » (Acteur central et enseignant-chercheur de l'université de La Rochelle, mars 2001).

Certes, la Communauté d'Agglomération maintient sa relation historique privilégiée à l'université. La clarté des priorités politiques locales et la stabilité de ses échanges avec l'établissement jouent en faveur du maintien de ce privilège. En effet, le Conseil Régional n'a au contraire pas encore bien défini ni sa politique universitaire régionale, ni ses compétences internes autour du dossier. C'est en tout cas l'avis du président de l'ULR :

> « J'ai demandé récemment une clarification sur le fonctionnement régional qui évolue comme tout système politique. Or ce n'est pas toujours clair. Par exemple pour l'international il y a trois services concernés… Alors, les relations sont excellentes mais, quand j'ai pris la présidence en 1998, j'ai été obligé de mettre les points sur les "i" parce que l'université de La Rochelle n'était pas prise en compte au même niveau que Poitiers. Maintenant, les choses ont beaucoup changé. On parle toujours des deux universités de Poitou-Charentes » (Président de l'ULR, mai 2001).

Si la Région Poitou-Charentes souhaite jouer ce rôle pivot dans l'aménagement et le développement universitaire de son territoire, elle doit modifier l'état actuel de ses modes d'action dans le domaine universitaire. En effet, comme le rappelle le responsable administratif de la CDA, jusqu'ici la Région ne voulait pas intervenir sur la vie étudiante (logement, gymnase, maison de l'Étudiant). Si elle souhaite devenir un pôle de décision territorial majeur en matière universitaire, elle *« ne pourra plus en faire l'impasse à l'avenir »* [474].

Par conséquent, une évolution de la gestion publique territoriale du secteur universitaire est possible et peut fragiliser le rôle privilégié de la CDA sur ce dossier. A cette incertitude sur l'équilibre des rôles entre l'Agglomération et les autres collectivités territoriales s'ajoute l'incertitude quant à l'avenir de la relation avec l'établissement rochelais.

6.2. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE LA ROCHELLE, UN PARTENAIRE FINANCIER DE L'UNIVERSITE ?

Si la relation local/université est encore forte aujourd'hui, un processus de normalisation de la relation est perceptible. Si ce processus apparaît normal et est

[474] Secrétariat général/CDA, 2002. Université : expérimentations de la décentralisation, note préparatoire, le 21 octobre, *op. cit.*

finalement lié à l'arrivée à maturité de l'établissement, il peut cependant conduire à une prise de distance politique de ce dernier vis-à-vis de son environnement local.

6.2.1. LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ET L'UNIVERSITE : UNE RELATION PARTICULIERE

Tout d'abord, l'histoire particulière de l'université rochelaise est inscrite dans son contenu. Les grands axes du projet pédagogique défini en 1992 avec les partenaires publics locaux sont nettement présents dans le dernier contrat quadriennal[475].

Un vice-président de l'université nous confirme ce lien privilégié qui existe entre l'établissement et son environnement politique de proximité :

> « Moi, je considère qu'on est un service public payé par l'État, c'est normal que l'on respecte ses prérogatives… On est également beaucoup financé par les collectivités territoriales, c'est donc très normal que notre activité soit utile à leur territoire en retour. C'est ça aussi le service public. C'est un juste retour des choses » (Enseignant-chercheur à l'ULR, mars 2001).

De son côté, la Communauté d'Agglomération n'a pas non plus abandonné sa politique d'accompagnement universitaire. La volonté politique est toujours là. Certes, en même temps que l'établissement a vu sa capacité de gouvernement autonome s'accroître, le dossier universitaire n'est plus forcément la priorité numéro un de l'agenda local. D'autres dossiers sont désormais considérés comme prioritaires. Au niveau organisationnel également, le chargé de mission « université » s'est vu élargir ses missions. Il s'occupe désormais aussi du dossier « prospective ». Toutefois, l'université est toujours au centre du contrat d'agglomération prévu pour la période 2000-2006 : « *l'université, projet mobilisateur central dont le développement doit être soutenu* »[476]. La Communauté d'Agglomération reste un partenaire impliqué et préoccupé de l'avenir de l'établissement puisque dans son projet d'Agglomération, elle rappelle d'une part, que « *le développement de l'université n'est pas terminé, loin s'en faut (5 500 étudiants à la rentrée 1998)* » et conserve d'autre part, des ambitions à atteindre, notamment celle d'« *aller vers 8000 étudiants pour la rentrée 2007* »[477].

---

[475] Extraits tirés de ministère de l'Éducation Nationale/Université de La Rochelle, 2000. Contrat quadriennal de développement de l'université de La Rochelle : 2000-2003, p. 2.

[476] Secrétariat général/CDV, 1999. Préparation du projet d'agglomération, document de travail, janvier, p.2.

[477] CDV, 1999. Propositions de la CDA de La Rochelle pour l'élaboration du CPER 2000-2006, version du 18 juin.

Dans le projet de CPER 2000-2006, si les priorités traditionnelles sont maintenues (diversification, professionnalisation, recherche), d'autres émergent ou deviennent plus importantes. Ainsi, la Communauté d'Agglomération espère voir le caractère innovant de l'université renforcé. Elle soutient que « *l'avenir de l'université n'est pas celui d'une université traditionnelle. Il faut offrir des formations spécialisées et attirer des étudiants de l'extérieur*»[478].

Cette relation particulière et liée à l'histoire de la création de l'université nouvelle peut toutefois connaître des évolutions importantes.

6.2.2. LA CONTRACTUALISATION : RENFORCEMENT OU (ET) RATIONALISATION DE LA RELATION ?

Un événement est le signe d'une rationalisation de la relation politico-universitaire. En effet, l'équipe présidentielle de l'université de la Rochelle est favorable à la contractualisation de ses relations financières avec ses partenaires territoriaux (CDA, Conseil Général) « *pour pouvoir mener une politique cohérente* »[479].

Ce projet de « convention » est innovant en France et correspond, toutes proportions gardées, au modèle du contrat quadriennal entre chaque université et la tutelle ministérielle. Elle présente l'avantage de renforcer le gouvernement de l'université et le pouvoir décisionnel du président. Le président de l'ULR souhaiterait d'ailleurs que ce modèle relationnel soit élargi à tous les niveaux territoriaux y compris la Région[480]. La convention locale doit s'étendre sur trois ans pour un montant global de 760 000 euros réparti entre les deux collectivités locales. Le projet de convention prévoit, bien sûr, des axes stratégiques définis territorialement : professionnalisation, mobilité internationale et recherche, le président assurant ses partenaires financiers « *qu'il est normal de rendre des comptes* »[481]. Certains domaines subventionnés par les collectivités locales restent toutefois en dehors de la convention : les constructions, les terrains, le salon « passerelle » destiné aux lycéens, les subventions aux associations étudiantes ou encore les infrastructures de télécommunication.

---

[478] Bureau de la CDV, 1999. Préparation du CPER, présentation du projet d'agglomération rochelaise, séance du 22 janvier.
[479] CDA, Convention pluri-annuelle avec l'université de La Rochelle, séance du 8 décembre 2000.
[480] Vie universitaire, 2002. Universités-Collectivités en Poitou-Charentes : chacun ses missions.
[481] Vie universitaire, 2002. Universités-Collectivités en Poitou-Charentes : chacun ses missions.

Pour la CDV, cette convention implique d'apporter une enveloppe globale de fonctionnement un peu supérieure à celle attribuée les deux années précédentes (+65 000€). En même temps, la proposition de l'université présente plusieurs avantages pour la structure intercommunale. En effet, en dehors de sa participation aux constructions et équipements, la CDV est souvent sollicitée pour soutenir diverses opérations de fonctionnement : nouvelles formations, associations étudiantes, actions culturelles, colloques, bourses doctorales. Si la CDA ne répond pas toujours positivement, elle est forcée d'arbitrer chaque nouvelle demande et en fonction de ses propres priorités. Aussi, « *conventionner apporterait des avantages : la lisibilité de nos aides : (…), la cohérence : (…), la continuité (…)* »[482]. Elle permet de clarifier les priorités locales auprès de l'établissement sans avoir à arbitrer au fur et à mesure des demandes. Par conséquent, le bureau donne un avis favorable à ce projet et le conseil communautaire adopte la convention triennale le 23 février 2001.

Toutefois, il est intéressant de voir que, de son côté, le Conseil Général a refusé ce nouveau cadre partenarial et préfère continuer à fonctionner sur un arbitrage *au fur et à mesure*. Le président de l'université est évidemment déçu de cette décision :

> « Le président du Conseil Général m'a assuré qu'il ne serait pas chiche sur les moyens mais simplement, je ne sais pas où je vais ! » (Le président de l'ULR, mai 2001).

Ce refus est le signe que le conventionnement de leurs relations avec l'université n'est pas forcément une décision neutre politiquement. L'acceptation de la Communauté d'Agglomération est d'ailleurs considérée au niveau politique local comme une démonstration de « confiance » envers l'équipe qui dirige l'université[483].

En même temps, ce nouveau cadre relationnel laisse beaucoup d'incertitudes. La convention peut en effet transformer définitivement la relation de l'établissement avec son environnement de proximité. En effet, si la convention règle une partie de la contribution financière de la Communauté rochelaise, qu'en est-il du rôle de la CDA pour l'avenir de l'université ? En 1995, la CDA voulait pourtant ne pas être seulement un partenaire financier mais comptait aussi être un partenaire pour « *l'élaboration des*

---

[482] Secrétariat général/CDA, Convention pluriannuelle avec l'ULR, note destinée au bureau communautaire du 8 décembre 2000.

[483] Sud-Ouest, 2001. "CDALR, Convention avec l'université", le 26 février.

grandes orientations dans le respect de l'autonomie de l'établissement public »[484]. Finalement, n'abandonne-t-elle pas la régulation politique à d'autres ?

Le technicien pointe ce risque associé à la convention :

> « Il est nécessaire de rétablir une relation intellectuelle avec l'université à travers d'autres dispositifs » (responsable de la mission enseignement supérieur et prospective, CDA, janvier 2002).

Du côté des élus également, la crainte d'une perte de pouvoir n'est pas absente :

> « Le département a lui refusé justement le principe de la convention pour avoir plus de souplesse dans le choix des actions qu'il soutiendrait. C'est vrai que, d'une certaine façon, on a délégué toute notre capacité de choix aux universitaires eux-mêmes » (M. Bono, président de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, mai 2001).

En même temps, plus loin dans l'entretien, ce même élu met aussi l'accent sur un dilemme récurrent qui anime les élus locaux dans leur position face à l'université :

> « On nous a beaucoup critiqué sur la création de l'université. Beaucoup considéraient que c'était l' "université Crépeau" et qu'elle n'avait aucun autre fondement que politique. Or, tout cela n'est pas vrai et nous avons eu à cœur depuis le départ de faire de cette université une vraie université avec un véritable gouvernement qui soit tout à fait indépendant du politique. En revanche, cette université est aussi largement financée par les deniers des collectivités locales. A ce titre, nous ne pouvons pas non plus considérer qu'elle se construise en ignorant tout à fait le territoire dans lequel elle s'inscrit » (M. Bono, président de la Communauté d'Agglomération de La Rochelle, entretien, mai 2001).

Ce contexte particulier peut justifier la volonté politique locale de marquer, avec la convention, son souci de préserver l'indépendance de l'université. Il s'agit alors, toujours selon le président de l'Agglomération, de trouver « *une façon intelligente de travailler ensemble* » (entretien, mai 2001). Il reste à savoir si la convention est le dispositif qui le permet.

Conclusion du chapitre 3

L'histoire racontée dans ce chapitre nous permet de repérer les principales activités politiques locales d'« encadrement » de l'action universitaire.

---

[484] CDV, 1995. Contribution dans le cadre de la préparation du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, *op. cit.* p. 1.

A la fin des années 80 à La Rochelle une réelle dynamique sociale et politique existe autour de l'enseignement supérieur. Ce dossier est intégré dans une politique globale d'aménagement et de développement économique urbain et doit contribuer avec d'autres à édifier une ville de haute définition. C'est bien à une approche territoriale et non sectorielle que répond la mise en place de formations supérieures à La Rochelle. L'effort politique local consiste à ne rien penser ni faire dans ce domaine qui ne soit également bénéfique pour le territoire.

L'histoire universitaire rochelaise est finalement rythmée par cinq grandes périodes.

La première période est celle des négociations autour du plan U2000. Elle dévoile la relation privilégiée qui lie le maire rochelais au président de la République. Elle met aussi au jour un contexte particulièrement conflictuel entre La Rochelle et d'autres acteurs régionaux. L'université de Poitiers, d'autres Départements en région et d'autres Villes moyennes font état de leur mécontentement devant l'exclusivité rochelaise. En même temps, La Rochelle peut s'appuyer sur un certain nombre d'alliés. Le Recteur en fait clairement partie. Le mode opératoire employé pour emporter la décision du ministère est classique. Tout d'abord, l'acteur rochelais, fort d'une expérience acquise par sa politique de renouvellement urbain à la fin des années 80, constitue un dossier de candidature particulièrement convaincant. Ensuite, le talent de négociateur et le charisme du leader Michel Crépeau permettent d'entériner définitivement la décision gouvernementale.

La période 1992-93 se cale sur le calendrier étatique de mise en place de l'université nouvelle. La contribution publique locale se traduit par un premier effort financier pour accueillir les nouvelles formations universitaires sans négliger toutefois l'impératif d'économie budgétaire. La contribution politique porte sur la participation à l'élaboration du projet pédagogique. En effet, pour l'acteur public local, il ne s'agit pas seulement d'intervenir en faveur de la localisation d'un dispositif universitaire mais aussi, plus qualitativement, de contribuer à ce que ce dispositif ait une identité territoriale en même temps qu'il participe, par ses activités, à qualifier le territoire.

La période 1993-1996 est particulièrement riche d'enseignements. Elle montre tout d'abord la manière avec laquelle l'acteur public local souhaite se situer par rapport

au développement universitaire rochelais. Celui-ci refuse de devenir gestionnaire d'établissement universitaire et laisse cette compétence à l'État et à l'établissement. En revanche, il souhaite, mais n'y parviendra pas totalement, jouer un rôle de mise en relation des activités universitaires localisées avec les intérêts du territoire. La fragilité du site l'amène à renoncer à cette ambition puis à endosser le costume du « développeur » universitaire. Il s'agit concrètement de contribuer à la « qualification » de l'université nouvelle alors que celle-ci souffre de son image négative à l'extérieur. Les investissements lourds réalisés dans cette période en faveur de la Recherche illustrent cet activisme local, par ailleurs rendu possible par la manne financière des fonds européens de développement régional.

La période 1996-97 est marqué par la dégradation de la relation entre l'acteur public rochelais et l'équipe présidentielle de l'université. Ce conflit met en évidence combien la politique universitaire rochelaise ne peut se conduire sans la participation des responsables de l'établissement et du personnel enseignant-chercheur. L'acteur public local ne cesse de réfléchir à des tactiques destinées à faire engager aux universitaires des démarches répondant à ses propres préoccupations. Il s'agit de diversifier et de professionnaliser les formations, de faciliter l'accueil de bacheliers locaux au sein de formations originales et de se tourner vers l'international pour pouvoir jouir d'une image d'excellence à l'extérieur et auprès des acteurs économiques.

La dernière période 1998-2001 prolonge cette interrogation sur la relation politico-universitaire. Cette relation se normalise après une période de tensions fortes. Elle se rationalise aussi alors que l'Agglomération et l'université décident de contractualiser leurs collaborations dans le cadre d'une convention pluriannuelle sur objectifs. Ce nouveau cadre relationnel présente aussi des inconvénients pour l'acteur public local. La convention peut participer à l'effilochage de la relation de proximité qui était jusqu'ici préservée entre l'université et son environnement politique local.

Nous pouvons tirer deux principaux enseignements de cette histoire rochelaise.

Premièrement, il convient de retenir la forte sensibilité politique locale à son environnement d'action. Cette dimension est la preuve d'une action sous contraintes fortes mais révèle aussi des compétences politiques locales particulières qu'il s'agit ici de rappeler. Le rythme de la politique locale n'est pas vraiment donné par le décideur local

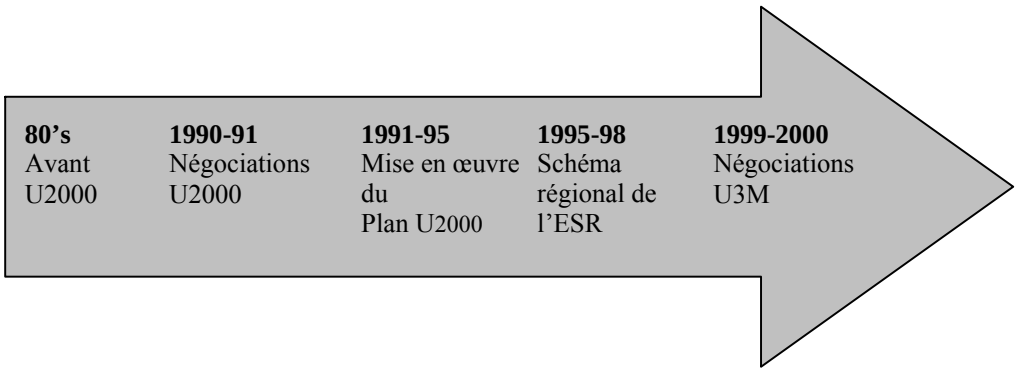
mais en grande partie par l'État non seulement par le biais de ses politiques contractuelles (U2000) mais aussi par son calendrier de mise en place de l'université nouvelle. Ceci met en évidence la nécessité, pour les acteurs locaux, d'inscrire systématiquement leurs projets dans les politiques supra-locales pour les faire avancer. Dans ces conditions, l'acteur rochelais s'inscrit dans une logique de diversification de ses partenaires financiers : État -Région - Europe. Savoir trouver des partenaires au sein des systèmes d'action (les acteurs-relais) devient dès lors une démarche capitale. La sensibilité politique locale à son environnement ne concerne pas seulement ses relations aux partenaires financiers externes. Elle s'applique aussi à son propre environnement. Tout l'enjeu réside alors dans la capacité à s'appuyer sur les dynamiques existantes pour les mettre en cohérence avec les préoccupations universitaires locales.

Deuxièmement, bien que ses ressources propres ne soient pas *a priori* importantes, l'acteur public local n'est pas sans arguments face à ses partenaires. Il n'a pas la compétence juridique pour marquer son autorité, n'a pas une capacité financière importante et n'a que peu de prise sur les dirigeants de l'université. Pourtant, sa capacité de négociation s'exprime à diverses reprises : contrôle de son territoire lors de l'aménagement du quartier universitaire, intervention financière sélective auprès de l'université quand cela présente un intérêt local, affirmation de ses préférences face à l'État.

Chapitre 4

Albi et Rodez, deux politiques universitaires en situation de site délocalisé

Ce chapitre présente les monographies d'Albi et de Rodez. Tout en ayant chacun leurs spécificités, ces sites s'inscrivent dans une histoire régionale commune qui justifie leur regroupement dans un seul et même chapitre. Par ailleurs, ces deux cas illustrent une situation de délocalisation universitaire largement partagée par l'ensemble des villes moyennes universitaires françaises. Pour rendre compte de ces deux histoires locales, le calendrier de la planification sectorielle nationale (Plan U2000, schéma de 1995 et Plan U3M) est privilégié. L'importance du niveau régional dans les politiques universitaires d'Albi et de Rodez n'est pas pour autant négligée. La Région Midi-Pyrénées a en effet assumé sa nouvelle responsabilité en matière de planification sectorielle en se situant, à partir de 1996, au cœur du projet de mise en réseau des sites universitaires d'Albi et Rodez (université du nord-est). Cinq étapes sont alors distinguées (schéma ci-dessous). Elles permettent de souligner les traits spécifiques des activités politiques locales observées dans les deux cas tout en les insérant à chaque fois dans une dynamique régionale.



1. AVANT LE PLAN UNIVERSITE 2000

Avant le Plan U2000, l'université n'est pas considérée comme un enjeu d'aménagement du territoire régional pour le rectorat et le Conseil Régional. Le CPER 1989-93 prend bien en compte l'enseignement supérieur et la recherche comme un nouvel enjeu contractuel entre l'État et la Région mais l'essentiel des mesures prises dans ce domaine est consacré au site principal toulousain. L'offre de formations hors de Toulouse peut être qualifiée de « résiduelle ». En 1988, près de 94% des étudiants se trouvent à Toulouse alors que la Haute-Garonne fournit à peu près 40% des bacheliers généraux. Dans ce contexte, le potentiel parfois important de bacheliers des départements hors de la Haute-Garonne est destiné à migrer vers Toulouse pour poursuivre des études supérieures. Les départements du Tarn et de l'Aveyron deviennent ainsi les deux plus importants pourvoyeurs de néo-étudiants pour Toulouse[485].

Le schéma post-baccalauréat, élaboré par le Rectorat en 1988, ne prévoit pas de mesures majeures en matière de décentralisation universitaire. Le Recteur évoque l'éventualité de la création de départements d'IUT mais reste très réticent vis-à-vis de la délocalisation de l'université : « *l'université ne peut pas être réduite à quelques formations dispersées. C'est aussi la recherche, des laboratoires, des bibliothèques, des équipes universitaires, des traditions, des relations fécondes avec l'environnement local, national et international* »[486]. Dans ce schéma, une hiérarchie est établie entre les sites de formations supérieures hors de Toulouse. Alors qu'Albi est qualifié de « *pôle de formations* », Rodez est classé « *bassin de formations* ». Dans le premier cas, les formations STS doivent jouer un rôle de soutien et de modernisation des activités industrielles existantes ; dans le second cas, appliqué aux zones rurales, les formations à privilégier sont celles qui servent de support technologique à d'éventuels CRITT ou à l'implantation de PME-PMI.

Dans ce contexte régional peu favorable, les initiatives des acteurs locaux dans ce domaine doivent être appréhendées comme des démarches innovantes. L'analyse des cas d'Albi (1.1.) et de Rodez (1.2.) illustre ce propos.

---

[485] En 1989, les départements du Tarn et de l'Aveyron représentent respectivement 12.2% et 11.2% des bacheliers de l'Académie de Toulouse.

[486] Rectorat de Toulouse, 1989. Schéma concerté des formations post-baccalauréat, juin, publié in extenso dans le rapport du CESR Midi-Pyrénées, 1990. Développer et professionnaliser l'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées, tome 2 et annexes, octobre.

1.1. ALBI : LA CREATION D'UNE ANTENNE UNIVERSITAIRE

Si la Ville d'Albi a une grande part de responsabilité dans le lancement de sa politique universitaire, sa démarche n'a jamais consisté à court-circuiter la compétence légale étatique. C'est au contraire le Ministre Lionel Jospin qui décide, dès 1989, de créer un centre universitaire albigeois. Cette décision qui « devance » le Plan U2000 justifie que nous cherchions à en comprendre les raisons à partir de la mise sur agenda local du dossier (1.1.1.), des tactiques locales (1.1.2.) et de l'irruption d'un événement providentiel : le départ du septième régiment de parachutistes (1.1.3.).

1.1.1. LA MISE SUR AGENDA MUNICIPAL DU DOSSIER UNIVERSITAIRE

Le dossier universitaire est une préoccupation politique ancienne à Albi. Pour l'équipe centriste élue en 1971[487], l'absence de formations universitaires à Albi est déjà considérée comme une lacune alors que d'autres villes moyennes de la région (Tarbes et Rodez) ont déjà obtenu des départements d'IUT. Il reste que c'est l'équipe dirigée par Michel Castel (Parti Socialiste)[488] qui en fait un véritable enjeu politique local. Cet enjeu restera prioritaire tant que Michel Castel présidera aux destinées de la ville, c'est-à-dire dix-huit ans et trois mandats (1977- 1995). Le programme municipal de 1983 prévoit l'ouverture d'une antenne universitaire[489]. En 1984, la mairie d'Albi et le Conseil Général du Tarn s'associent pour recevoir le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Pierre Chevènement[490]. En 1988, la municipalité approuve le principe de création d'un collège universitaire à Albi et autorise le maire à poursuivre les négociations engagées dans ce sens[491]. La même année, Michel Castel devient président de la commission « enseignement supérieur » au sein de la FMVM[492]. Le programme municipal des élections de mars 1989 reconduit l'ambition de « *créer une antenne universitaire* »[493].

---

[487] J.L. Aubert et *ali*, 1971. Les agents urbains et l'information urbaine dans la ville d'Albi, DDE-Tarn, Centre de recherches Sociologiques, UTM,.

[488] Ce dernier arrive au pouvoir municipal d'Albi en 1977. Il est à la tête d'une équipe d'Union de la gauche (socialistes, radicaux, communistes). Sa liste remporte les élections au second tour avec une majorité de 61.5% des voies face à la liste de l'équipe sortante (UDR) au pouvoir depuis 1959. Michel Castel est, par ailleurs, professeur de lettres à l'école normale d'Albi.

[489] C. Soldano, 2000. La modernisation des mairies. De la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial, Thèse de 3e cycle, Sociologie, Toulouse II, pp. 148-150.

[490] D. Filâtre, 1993a. Collectivités locales et politiques universitaires, les enjeux des délocalisations universitaires, ERMOPRES, UTM, pp. 125-141.

[491] Conseil municipal d'Albi, 1988. Séance du 19 décembre.

[492] La Fédération française des villes moyennes est crée à cette même date, en 1988.

[493] P. Roggero, 1997. Des communes dans la complexité, représentations et politiques, Thèse de 3e cycle, Sociologie, Toulouse I, Tome 2, p. 348.

1.1.2. LES TACTIQUES POUR MOBILISER LES PARTENAIRES EXTERNES

La création d'une antenne universitaire à Albi passe obligatoirement par la mobilisation de trois acteurs externes : l'État, le Conseil Général et les universités toulousaines. Les élus locaux vont mettre à profit l'argument de la sortie de crise pour convaincre l'État (a), celui de la ville accueillante pour séduire les universités (b) et vont surtout entamer des négociations avec ces dernières (c).

a) L'université pour sortir de la crise

Dans les années quatre-vingt, la ville d'Albi souffre d'appartenir à un bassin sidérurgique en crise, à savoir le bassin Albi-Carmaux classé par l'État « pôle de reconversion industrielle » depuis 1983 (Gouvernement de Pierre Mauroy).Ce constat de crise va favoriser le développement universitaire d'Albi. Pourtant, la situation albigeoise n'a que peu de rapport avec celle de Carmaux. Si Carmaux est une petite ville toute entière tournée vers le charbon, Albi, préfecture du département, réunit un ensemble d'activités économiques plus diversifiées[494]. Le rapprochement entre Albi et Carmaux est une décision politique qui entre dans la nouvelle stratégie de l'État en matière de pôles de reconversion[495]. Si l'essentiel du débat tourne autour de la reconversion industrielle du bassin[496], la municipalité d'Albi va saisir cette opportunité pour défendre son nouveau dossier universitaire.

Progressivement, le projet universitaire albigeois se diffuse de la municipalité au Conseil Général et de la municipalité à l'État. Jacques Durand[497], président du Conseil Général du Tarn, et son assemblée valident en janvier 1989 l'orientation universitaire et décide de « *poursuivre les démarches nécessaires à la réalisation de centres universitaires à Albi et à Castres* »[498]. L'État, d'abord préoccupé par la reconversion industrielle, ne peut plus ignorer le souci de la municipalité et du Conseil Général de trouver de nouveaux leviers de développement local. Entre logique de réparation et logique de développement, une entente s'amorce. Pour la municipalité d'Albi, cette

---

[494] C. Beslay, M. Grossetti et *al.* (dirs). 1998. La construction des politiques locales: reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique. L'Harmattan, p. 56.

[495] *Ibid.*, pp. 10-15. Les auteurs évoquent le changement de référentiel des politiques de reconversion économique. A partir des années quatre-vingt, celles-ci deviennent « globales » et ne se focalisent plus seulement sur les « secteurs » en crise mais aussi sur les « territoires ».

[496] Le système d'action « reconversion » regroupe sous la forme d'une association pour le développement industriel de la région d'Albi-Carmaux (ADIRAC) la préfecture, le Conseil Général, la commune d'Albi et l'acteur économique minier, les charbonnages de France.

[497] Jacques Durand est socialiste comme Michel Castel et également professeur dans le secondaire.

[498] CG (Conseil général) du Tarn, 1989. Séance du 18 janvier.

situation de crise, constatée par l'État, représente donc une opportunité de captation de ressources financières, techniques et politiques au profit du dossier de l'enseignement supérieur[499]. Si la période de cohabitation de 1986-88 interrompt momentanément le projet albigeois, 1988 ouvre une période politique favorable[500] qui se traduit par une proposition du Recteur de création d'un centre de ressources (CRITT). Ce signal positif reste toutefois en deçà des ambitions politiques locales.

b) La ville accueillante pour l'université

Lorsque les élus d'Albi et du Tarn décident de contacter les universités, il ne s'agit plus de faire état des difficultés économiques du bassin mais de valoriser les atouts de la ville. Dans une lettre de juillet 1988, le maire d'Albi et le président du Conseil Général cherchent à convaincre le président de l'UT1 (Université des sciences sociales) de la pertinence d'une délocalisation à Albi : « *compte tenu de l'importance croissante des métiers juridiques et économiques, nous souhaiterions vous rencontrer prochainement pour examiner avec vous la faisabilité éventuelle d'un projet dans ces domaines en associant l'Université des Sciences Sociales de Toulouse* »[501]. Quatre principaux arguments sont mobilisés :

- le succès des expériences de délocalisation dans d'autres régions et d'autres villes moyennes ;
- la réponse au problème des sureffectifs des premiers cycles généralistes ;
- la demande économique en matière de compétences juridiques garantissant l'employabilité des étudiants ;
- un environnement idoine (équipements culturels, proximité avec Toulouse).

En plus de ces arguments plaidant en faveur d'un bon accueil, les élus font d'une certaine façon allégeance auprès de l'UT1 en leur signifiant leur respect de l'indépendance universitaire : « *le Conseil Général du Tarn se situe sur ce dossier dans une démarche de partenariat qui suppose le respect de l'entité de chacun des partenaires et, partant, de l'indépendance absolue de l'université, tant dans son fonctionnement*

---

[499] Le système d'action « reconversion » a joué un rôle majeur dans l'acquisition en 1991 d'une école des Mines pour Albi. P. Roggero, 1997. *Op. cit.*, pp. 595-602.
[500] Le président du Conseil Général est du même courant socialiste que Lionel Jospin, nouveau ministre de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur.
[501] Mairie d'Albi (M. Castel) et CG Tarn (J. Durand), 1988. Courrier au président de l'UT1, le 20 Juillet.

interne que dans les enseignements qu'elle dispense. Cette démarche me semble être au fondement du succès qui, je n'en doute pas, attend l'antenne universitaire d'Albi »[502] .

Ces arguments vont permettre d'entamer les négociations avec les universités toulousaines.

c) Les premières négociations avec les universités toulousaines

Plutôt favorable à l'idée, l'UT1 commande avec le rectorat, en décembre 1988, une étude de faisabilité d'une délocalisation de DEUG de droit. En partie financée par les collectivités locales, cette étude vise à mesurer le nombre d'étudiants susceptibles de rejoindre Albi pour ce type de formation. Les résultats[503] sont encourageants : 300 étudiants pourraient faire ce choix. Dès lors, le principe d'une délocalisation du DEUG de droit à Albi est quasiment acquis.

Dans le courant du mois d'avril 1989, les élus rencontrent le président de l'UT2 (Université des Lettres, Langues et Sciences Humaines) également favorable à une délocalisation à Albi : « *l'étude faite par l'OVE de l'UT2 sur une possible délocalisation en région conclut sur le fait que seul Albi peut accueillir une délocalisation* »[504]. Trois réunions vont se succéder entre avril et octobre 1989[505]. Elles ont lieu à Albi au Conseil Général du Tarn où une délégation locale[506] reçoit le président et le vice-président de l'UT2. Les discussions portent sur la nature des formations que pourrait accueillir le site d'Albi. Différemment de l'UT1, les projets de l'UT2 sont multiples et ne concernent pas seulement des premiers cycles généralistes. Plusieurs projets, plus ou moins formalisés, sont mis sur la table de la négociation : une délocalisation partielle du service de l'enseignement à distance (SED), la délocalisation des DEUG lettres et langues, la création de départements d'IUT, une MST hôtellerie-tourisme[507] et même des projets de recherche. Le président de l'UT2 propose aussi la création d'une formation spécifique dans le domaine de l'aménagement du territoire plutôt que la délocalisation d'un premier cycle généraliste. Il dit ainsi privilégier le « *qualitatif* » au « *quantitatif* » prétextant que

---

[502] CG Tarn (J. Durand), 1990. Courrier au président de l'UT1, le 30 mai.
[503] UT1, 1989. Note sur le projet de délocalisation d'un DEUG de droit à Albi, le 7 décembre.
[504] CG Tarn, 1989. Réunion avec le président de l'UT2, direction des affaires scolaires et culturelles, le 20 avril.
[505] CG Tarn, 1989. Réunion avec le président de l'UT2, direction des affaires scolaires et culturelles, comptes-rendus des 20 avril, 17 mai et 14 octobre.
[506] Constituée du maire d'Albi, de son secrétaire général adjoint, du vice-président du Conseil Général du Tarn et de ses directeurs général des services et des affaires scolaires.

[507] Cette formation sera finalement implantée à Toulouse puis à Foix.

« *l'installation d'une première année ou d'un premier cycle trop généraliste risquerait d'attirer les étudiants les moins motivés* »[508]. Les élus locaux ont conscience de l'enjeu que représente ce type de formations[509] mais préfèrent consacrer leurs premiers efforts à l'accueil de premiers cycles généralistes[510] qui « *seuls permettent de rassembler un nombre significatif d'étudiants* »[511]. L'ordre des priorités politiques locales est alors le suivant : les DEUG langues, un DEUG « culture générale », le projet MST Tourisme et enfin, les projets de recherche dans les domaines de l'archéologie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Tout ne repose pas toutefois sur des tactiques politiques locales, un événement inattendu, le départ des militaires, va accélérer la décision de l'État et des universités.

1.1.3. LE DEPART DES MILITAIRES : LE DECLENCHEUR DE LA DECISION ETATIQUE

A la fin de l'année 1989, les projets locaux sont déjà bien avancés et s'inscrivent dans un environnement politique favorable. Un événement inattendu, le départ du 7éme RPCS (Régiment de parachutiste de commandement et de soutien), programmé pour 1991 par le ministère des armées, accélère encore davantage le processus décisionnel. Les acteurs locaux saisissent cet événement fortuit pour réclamer des compensations : *« plutôt que mener un combat d'arrière-garde misant sur une éventuelle réversibilité de la décision, nous avons tout de suite avancé nos dossiers qui étaient prêts et obtenu gain de cause »*[512].

Quinze jours après l'annonce ministérielle, les élus locaux décident d'un déplacement à Paris pour négocier avec le Ministre des Armées la mise à disposition de la caserne au profit du futur centre universitaire et élaborent[513] au plus vite un dossier de propositions « *Albi : croisade pour un nouvel avenir* »[514]. Ce dossier fondé sur cinq axes essentiels : la création d'un pôle d'enseignement supérieur, le désenclavement de

---

[508] CG Tarn, 1989. Réunion avec le président de l'UT2, le 20 avril, *op. cit*.
[509] Selon le maire, ces formations permettent de « *qualifier véritablement d'universitaire* » le centre albigeois *in* CG Tarn, 1989. Réunion avec le président de l'UT2, le 17 mai, *op. cit.*
[510] Les préoccupations politiques locales en matière universitaire changeront à partir de 1995 pour justement préférer des formations plus spécifiques.
[511] CG Tarn, 1989. Réunion avec le président de l'UT2, le 17 mai, *op. cit.*
[512] Entretien avec le maire d'Albi *in* La Gazette, 1992. "Le Plan Joxe, la difficile reconversion des sites militaires", le 13 juillet.
[513] Le directeur des affaires scolaires et culturelles au Département et le directeur général adjoint à la Mairie.
[514] Ville d'Albi et CG Tarn, 1989. Albi, croisade pour un nouvel avenir. Septembre. Document cité par D. Filâtre, 1993a. *Op. cit*., p. 134.

l'albigeois, l'amélioration du cadre de vie et la valorisation du potentiel touristique albigeois est autant un programme pour l'avenir d'Albi qu'un outil de revendications vis-à-vis des partenaires externes. Il s'agit « d'*obtenir de l'ensemble des acteurs concernés : services de l'État, ministères, région, le soutien dans un certain nombre d'opérations de développement* »[515]. L'antenne universitaire est l'axe essentiel du dossier. Toutes les initiatives déjà prises jusque-là avec l'UT1 et le rectorat de Toulouse ainsi que les atouts de la ville pour l'accueil des étudiants sont mis en avant[516]. Le dossier expose également la proposition locale d'implanter le futur centre universitaire sur l'espace *Laperouse*, bientôt libéré par la caserne.

1.1.4. LA CREATION DU CENTRE UNIVERSITAIRE

La démarche auprès de l'État aboutit très vite. Dans un courrier (du 2 novembre 1989) adressé au président du Département et au maire d'Albi, le ministre Lionel Jospin informe *« que compte tenu du dossier qui lui a été présenté, il souhaite qu'en liaison avec le Recteur d'Académie et les présidents d'universités concernées soit envisagée la possibilité d'une première ouverture en 1990 »*[517]. Après cette décision ministérielle, l'UT1 réalise un dossier de mise en oeuvre de la délocalisation du DEUG de droit à Albi[518]. Le Conseil Régional donne son accord pour l'implantation provisoire de ce DEUG dans un lycée albigeois tandis que le ministère de la Défense met à disposition l'ancienne caserne Laperouse. Comme prévu, la première année de DEUG de droit ouvre ses portes en octobre 1990. Ceci est considéré par le maire d'Albi comme un début positif qu'il convient de confirmer : « *la décision de créer une antenne universitaire officielle à Albi est une chance pour notre ville mais ceci n'est qu'une première étape qui nous met aussi devant nos responsabilités* »[519].

Le développement universitaire d'Albi est donc déjà amorcé alors que le Plan Université 2000 n'est pas encore annoncé.

[515] D. Filâtre, 1993. *Op. cit.*, p. 133.
[516] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Présentation générale du projet universitaire albigeois, rapport n°1, séance du 22 mai.
[517] Ministère de l'ENESR (L. Jospin), 1989. Courrier au président du CG Tarn, le 2 novembre.
[518] UT1, 1989. Note sur le projet de délocalisation d'un DEUG de droit à Albi, *op. cit*.

[519] Conseil municipal d'Albi, 1990. Compte-rendu de séance non daté.

1.2. RODEZ : UNE HISTOIRE UNIVERSITAIRE PLUS ANCIENNE

Rodez dispose d'une histoire plus ancienne qu'Albi sur le dossier universitaire. Grâce à l'initiative du maire de l'époque, la ville est dotée d'un IUT depuis 1970. A cette époque et au niveau régional, Rodez est perçu comme la « grande ville » dans un département rural. Bien que très vite ce pronostic sera contredit[520], l'éloignement vis-à-vis de Toulouse est aussi perçu comme un atout. Ainsi, Rodez est qualifiée de « *ville-relais* » au même titre que Tarbes au sud-ouest[521] : « *une petite capitale régionale, paradoxalement, grâce à l'isolement qui cristallise des fonctions régionales de niveau élevé, même s'il inhibe en grande partie les possibilités de développement industriel* »[522]. La présence d'un IUT, rare pour l'époque[523], explique en partie, une relative désaffection des élus locaux pour ce dossier à la fin des années quatre-vingt (a). Ils accompagnent leur IUT mais n'engagent aucune initiative nouvelle dans le domaine universitaire (b).

a) Les préoccupations municipales des années quatre-vingt

Marc Censi (UDF-PR)[524] est maire depuis 1983[525]. Sa carrière politique débute en 1971 comme adjoint au maire, R. Boscary-Monsservin. Il occupe le mandat de conseiller général de l'Aveyron entre 1982 et 1988. En 1983, Marc Censi défend une « *option politique claire* »[526] qui se décline en cinq priorités :

- « *limiter la mainmise de l'État par un contre-pouvoir communal efficace* » ;
- développer «une *autre méthode de travail* » en donnant la parole aux ruthénois ;
- faire les meilleurs choix aux moindres coûts ;
- amener les élus sur le terrain ;
- défendre « *des objectifs réalistes* » autour de l'emploi, des quartiers, de l'animation de la ville et de la promotion de Rodez, capitale du Rouergue.

---

[520] Conseil Régional Midi-Pyrénées, 1983. Une région au service de sa diversité, plan régional 1983-1988, Privat, p. 26.

[521] C. Beringuier, M. Cohou et G. Massip, 1973. Villes moyennes de Midi-Pyrénées II, organisation de l'espace et identification des quartiers, CIEU-GREMIP. Les auteurs font référence à un article publié en 1973 par J.C. Lugan et M. Poinard, CIEU, UTM. Plus récemment J.-C. Flamant et J.-C. Lugan, 1992. Les chemins de 2010, Midi-Pyrénées en prospective, rapport de synthèse, préfecture de région Midi-Pyrénées, décembre.

[522] J.-C. Lugan et M Poinard, 1973. Cité par C. Béringuier, M. Cohou et G. Massip, 1973. *Op. cit.*, p. 91.

[523] En Midi-Pyrénées, seule Tarbes bénéficie aussi du statut de ville universitaire secondaire.

[524] Il est ingénieur-conseil de profession.

[525] Il est à la tête d'une liste de l'Union pour la Démocratie Française et du Parti Républicain (UDF-PR) et fait face à la liste du maire sortant, R. Boscary-Monsservin (droite). Au 1er tour, il rassemble 35.3 % des voix contre 34.9% pour le maire sortant, au 2é tour, 37% contre 34% pour le maire sortant et 28.6% pour la liste de gauche. En 1989, il est réélu dès le premier tour avec 61.6% des voix contre 33% pour la liste de gauche.

[526] Liste UDF-PR, Marc Censi, 1983. Rodez demain, document de propagande, 1er tour, élections du 6 mars.

Mais, c'est moins au niveau de la commune que les grands dossiers tels que l'enseignement supérieur sont traités qu'au niveau du district du Grand Rodez.

b) La place de l'enseignement supérieur dans l'agenda local

Les « *grands* » dossiers tels que le désenclavement, l'expansion industrielle ou l'amélioration des équipements culturels ou de loisirs ne concernent pas l'agenda municipal mais relèvent de la *charte du district*[527] élaborée en 1988. Pour l'équipe municipale sortante et candidate à sa propre réélection, les thèmes prioritaires sont l'aménagement du territoire, l'économie, la culture et les loisirs. En 1988, en devenant président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées[528], Marc Censi accède à une tribune stratégique d'importance pour défendre les dossiers prioritaires de Rodez et son agglomération. En appui de son mandat régional, Marc Censi va largement miser son action sur le désenclavement routier. Il en fait son *cheval de bataille*[529] et mène diverses actions de lobbying en faveur de l'aménagement de l'axe Montpellier-Clermont-Ferrand (A75) et de l'axe Toulouse-Lyon (RN88). Ces deux axes, l'un vertical (A75) et l'autre diagonal (N88), doivent donner à Rodez une nouvelle centralité territoriale. Les initiatives dans ce domaine font la preuve de la capacité entrepreneuriale de Marc Censi, capacité qu'il mobilisera plus tard dans le domaine universitaire.

Dans le domaine des formations supérieures, le district de Rodez et le Conseil Général de l'Aveyron agissent en commun depuis 1976 dans le cadre d'un syndicat mixte pour la réalisation de projets immobiliers communs[530]. Le syndicat mixte « Aveyron-Rodez » soutient plusieurs opérations en faveur de l'IUT :

- en 1986, l'ouverture d'un département Informatique et la construction d'un restaurant universitaire et de logements étudiants (24 chambres)[531] ;

- en 1988, dans le cadre du schéma post-baccalauréat, le financement d'une étude sur les besoins des entreprises locales et régionales en matière de formations à bac+2 (départements d'IUT, BTS, CPGE).

---

[527] Liste UDF-PR, Marc Censi, 1989. 1983-1989, Rodez, bilan des réalisations de l'ancienne municipalité en vue des élections de mars, p. 7.
[528] Il restera président de Région jusqu'en 1998.
[529] M. Cohou, 2000. Le destin d'une voie rapide, jeu d'acteurs, enjeu de développement, Presses universitaires du Mirail, pp. 64-65.
[530] L'arrêté de création du syndicat mixte est daté du 31 mars 1976. Les statuts sont modifiés dès avril 1977 suite à la création du District du Grand Rodez. Précisons qu'au départ, le syndicat mixte se limitait à une compétence immobilière et a d'ailleurs été crée pour la construction de l'IUT. Ce n'est qu'à partir des années quatre-vingt-dix qu'il acquiert une fonction de développement de l'enseignement supérieur.
[531] Liste UDF-PR, Marc Censi, 1989. 1983-1989, Rodez, *op. cit.*

Si l'histoire universitaire de Rodez est ancienne, à la fin des années 80, les initiatives dans ce domaine ne sont pas associées à une stratégie d'implantation de nouveaux équipements supérieurs. Il faudra attendre le Plan Université 2000 pour que ce soit effectivement le cas.

2. FACE A LA PROGRAMMATION U2000

En Midi-Pyrénées, le Plan U2000 va contribuer à faire de l'enseignement supérieur un nouvel outil d'aménagement du territoire régional. Toutefois, les mesures prises en faveur des délocalisations universitaires témoignent davantage d'ajustements opportuns que d'une politique régionale cohérente. Avant d'aborder la manière dont Albi-Tarn (2.2.) et Rodez-Aveyron (2.3.) s'inscrivent dans le débat, il est nécessaire de situer les postures des acteurs principaux de la concertation U2000, c'est-à-dire le Recteur et le Conseil Régional (2.1.).

2.1. LES RESPONSABLES REGIONAUX : UNE POSTURE DE REGULATION

Les assises régionales de l'enseignement supérieur prévues pour le 30 mai et le 1er juin 1990 ont pour objet d'encadrer la concertation autour de l'élaboration du Plan Université 2000. Mais, c'est seulement le 7 Mai que le Recteur (Mr « JM »)[532] informe le Conseil Régional de la tenue de ces assises. En outre, seule la commission « *autonomie et liens avec les collectivités territoriales* » est présidée par un conseiller régional[533] alors que toutes les autres sont présidées par des représentants sectoriels. Ceci donne le ton de l'ouverture des négociations en région. Les deux principaux acteurs, le rectorat et le Conseil Régional, soutiennent des positions distinctes mais partagent certaines frilosités.

2.1.1. LE RECTORAT : TENTATIVES DE CONTROLE DES VELLEITES POLITIQUES LOCALES

En vue de limiter la dispersion des universités toulousaines en région, le Recteur défend un projet limité de délocalisation universitaire (a). Si l'évolution des négociations

---

[532] Rectorat de Toulouse, 1990. Courrier du recteur au directeur général adjoint des services du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, [objet : les Assises de l'ESR du 31 mai et 1er juin 1990], le 7 mai, 6 p.
[533] Cet élu est également conseiller général du Tarn, le département de localisation du site d'Albi.

amène le Recteur à assouplir cette position, celui-ci reste réticent à l'engagement de l'État dans la politique de délocalisation (b).

a) Tentative de canalisation des projets de délocalisation

Dans son projet de schéma[534], le Recteur reprend à son compte les conditions posées par le ministère en matière de délocalisation :

- le respect de la compétence du ministre dans la décision ;
- la cohérence entre les différentes démarches en région ;
- un nombre d'étudiants compris entre 1000 et 5000 ;
- exclusivement des premiers cycles ;
- un nombre suffisant d'enseignants ;
- une participation financière des collectivités locales aux équipements et au fonctionnement à hauteur minimale de 50% ;
- un environnement d'études indispensable (bibliothèque, restauration, logements..).

Le Recteur délivre ses projets de délocalisations universitaires :

- un département d'IUT Biologie à Auch ;
- une antenne de DEUG de droit à Albi ;
- un troisième département IUT à Tarbes ;
- éventuellement un département IUT à Montauban.

Le Recteur est assez optimiste quant à l'évolution du site albigeois : « *des discussions ont lieu avec l'Université Paul Sabatier [UT3] pour l'implantation d'un DEUG-sciences. D'autres formations sont à l'étude. L'antenne universitaire d'Albi est susceptible de connaître un réel développement* »[535]. Rien n'est prévu pour Rodez exceptés une formation de préparation d'expert-comptable et un BTS pour toute la période 1990-1995. Par ses prises de décision, le Recteur tente donc d'encadrer fortement les velléités locales.

---

[534] Rectorat de Toulouse, 1990. Projet de schéma académique d'aménagement et de développement de l'enseignement supérieur, document de travail, mai, p. 20.

[535] *Ibid.*

b) Assouplissement et durcissement de la position de l'État en région

Entre mai 1990 et juin 1991, le Recteur est forcé de prendre en compte de nouveaux projets de délocalisation[536]. A l'instar d'Albi, Foix et Cahors pourraient accueillir des troisièmes cycles professionnalisés. Trois nouveaux sites d'IUT voient le jour : Castres, Figeac et Foix. De nouvelles opérations pourraient renforcer les sites existants : un nouveau plan de création de BTS, deux autres départements pour l'IUT de Rodez dont un délocalisé à Figeac, deux autres départements également à Tarbes et un deuxième département à Auch, éventuellement des départements d'IUT à Montauban et Foix[537]. Cependant, si l'État reconnaît ces délocalisations, il refuse de contribuer à leur financement[538]. L'État annonce une enveloppe de 76 puis de 80 millions d'euros sur cinq ans pour Midi-Pyrénées qu'il destine essentiellement au site toulousain.

2.1.2. Le Conseil Regional : une preoccupation d'amenagement du territoire

Refusant d'être seulement considéré comme un partenaire financier, le Conseil Régional de Midi-Pyrénées trouve dans sa compétence d'aménagement du territoire (a) une porte d'entrée lui permettant d'être légitime dans les négociations avec les partenaires (b).

a) Une politique « raisonnée » d'aménagement du territoire

Le Conseil Régional[539] a rapidement fait du dossier universitaire une priorité d'aménagement du territoire : « *il n'y a pas d'aménagement du territoire sans délocalisations universitaires* »[540]. Cette posture peut être qualifiée de « raisonnée » puisqu'il s'agit de privilégier, hors de Toulouse, l'implantation de formations professionnalisées :

- la création de STS dans les petites villes ;
- des IUT dans quelques « *cités plus importantes* »[541] comme Tarbes et Rodez ;
- des départements d'IUT dans des villes comme Castres-Mazamet, Auch et Montauban.

---

[536] CG Aveyron, 1991. Note au président, direction générale des services (DGA), le 31 juillet.
[537] CG Aveyron, 1991. Note au président, direction générale des services (DGA), le 31 juillet, *op. cit.*
[538] Conseil régional Midi-Pyrénées, 1991. Courrier du président (Marc Censi) au président du Conseil Général de l'Aveyron, le 5 août.
[539] Conseil régional Midi-Pyrénées, 1990. Note sur les assises régionales de l'enseignement supérieur des 31 mai et 1er juin prochains, directeur général des services, le 29 mai.
[540] *Ibid.*
[541] CESR, 1990. L'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées, développement et professionnalisation, 2 volumes, le 8 octobre.

La Région laisse de côté, pour un temps la question des antennes universitaires généralistes, n'estimant pas nécessaire de dupliquer trop vite ce qui se fait déjà à Albi depuis la rentrée 1990.

b) Une volonté de peser dans les négociations

La position du Conseil Régional évolue en fonction de la confrontation avec ses principaux partenaires (Collectivités locales et Recteur). Deux démarches se détachent : la première concerne la tentative d'encadrement des ardeurs locales, la deuxième consiste à affirmer une certaine capacité de négociation vis-à-vis de l'État.

Pour la première démarche, le site d'Albi est plus particulièrement concerné puisque les négociations portent sur deux de ses projets. Alors que les élus d'Albi/Tarn sont candidats à la création de départements d'IUT, le Conseil Régional est davantage favorable au développement technologique de Castres[542]. En outre, les élus posent leur candidature pour l'obtention d'une école des Mines alors que le Conseil Régional soutient la candidature de Rodez-Decazeville[543]. Si le projet de l'école des Mines ne s'inscrit pas dans le programme U2000[544], il le chevauche et influe sur son processus décisionnel. Malgré la préférence régionale, le ministre de l'Industrie annonce, en mars 1991, sa décision de créer une école des Mines à Albi-Carmaux. Cette décision, qui intervient dans le cours de la négociation U2000, provoque, au sein du Conseil Régional, une volonté de rééquilibrage des dotations U2000 vers les autres villes moyennes.

Pour la deuxième démarche, le Conseil Régional va parvenir à imposer à l'État une augmentation de sa participation mais surtout sa contribution au développement universitaire délocalisé. En effet, la Région prévoit d'élever sa contribution à 128M€ « *sous réserve que l'État participe à même hauteur* »[545]. Ceci implique bien sûr « *à la*

---

[542] Conseil Régional Midi-Pyrénées, 1990. Note d'information sur la position du Conseil Régional, direction générale des services, préparation de la réunion du 12 juin avec le recteur et le préfet, programme Université 2000.

[543] Conseil Régional Midi-Pyrénées, 1990. Courrier du président au ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, le 14 août. La candidature en binôme permet d'associer la Ville de Rodez à une histoire minière (Decazeville) qu'elle n'a pas en propre. Albi utilise aussi l'histoire minière de Carmaux pour poser sa candidature.

[544] C'est le Ministère de l'Industrie qui lance cet appel à candidature pour les villes du sud-ouest. Des grandes villes (Bordeaux, Toulouse..) sont en lice en même temps que des villes moyennes (Albi, Agen, Rodez).

[545] Conseil régional Midi-Pyrénées, 1991. Courrier du président (Marc Censi) au recteur (Mr « T »), [objet : négociations financières sur les opérations universitaires], le 22 septembre.

fois les opérations à engager sur l'agglomération toulousaine et les délocalisations dans les départements périphériques »[546].

Dans ce contexte, l'État et la Région se présentent alternativement comme des partenaires-ressources et des partenaires-contraintes pour Albi comme pour Rodez.

2.2. U2000 POUR ALBI : UNE RESSOURCE SOUS CONTRAINTES

La spécificité du cas albigeois est que les élus ont anticipé l'annonce du Plan U2000. Dès la décision ministérielle de septembre 1989, les collectivités locales se sont organisées pour faciliter la mise en œuvre de l'antenne de droit. Les négociations avec les universités toulousaines (2.2.2.) se poursuivent toutefois dans un contexte plus difficile (2.2.1.). C'est pourquoi le Plan U2000, qui généralise les possibilités de délocalisations universitaires dans toutes les villes moyennes de la région, constitue tout à la fois une occasion de renforcement du site d'Albi et une contrainte vis-à-vis de son développement différencié.

2.2.1. LES PRIORITES CONTRAIGNANTES DES PARTENAIRES

Comme cela a été précisé, le Conseil Régional n'est pas enclin à favoriser le développement universitaire différencié d'Albi par rapport aux autres villes moyennes de Midi-Pyrénées (Rodez, Castres). Mais, le Conseil Général du Tarn représente également une contrainte pour la Ville d'Albi. La généralisation des possibilités de développement universitaire en villes moyennes qu'offre le Plan U2000 conduit le Département du Tarn à concevoir un projet de schéma universitaire basé sur ses deux principaux pôles urbains (Albi et Castres) :

- la diversification du centre universitaire d'Albi (droit, sciences, lettres) ;
- le développement des autres formations (BTS, classes prépa, IUFM) ;
- la création d'un IUT tarnais ;
- des formations d'ingénieurs, compte tenu de la diversité industrielle tarnaise[547].

Quant à l'IUT tarnais, certains arbitrages sont déjà perceptibles : « *la commune de Castres, candidate à l'implantation de départements d'IUT a été retenue par la Région et*

[546] Conseil régional Midi-Pyrénées, non daté. Plan Université 2000 en Midi-Pyrénées, dossier de synthèse, [historique, un projet de protocole d'accord, annexes].

[547] CG Tarn, 1990. Communication du président et décision de l'assemblée concernant le développement de l'enseignement supérieur dans le Tarn, assemblée du 17 décembre.

semble acceptée par l'État. (…). Nous pourrions logiquement plaider pour la création d'un IUT tarnais comportant des implantations à Castres et à Albi »[548].

C'est dans ce cadre que s'inscrivent désormais les négociations avec les universités toulousaines.

2.2.2. LES NEGOCIATIONS AVEC LES UNIVERSITES : UN SITE « GENERALISTE » MAIS PAS « TECHNOLOGIQUE »

Inscrivant leur développement dans le projet de schéma du Recteur, les universités toulousaines sont également influencées par les orientations du Conseil Régional. Ainsi, l'UT3 (Université des sciences de Toulouse) porte deux projets dans le Tarn : le DEUG de sciences à Albi et l'IUT *tarnais*. Plusieurs réunions sont organisées entre juillet et septembre qui réunissent les représentants d'Albi, de Castres et de l'université[549]. La division des compétences universitaires entre les deux sites d'Albi et de Castres s'élabore quasi naturellement. Albi obtient un DEUG de sciences et Castres, un département d'IUT-chimie[550]. Le dossier technique de mise en œuvre du DEUG sciences est réalisé par le tout nouveau chargé de mission du syndicat mixte Albi-Tarn[551]. Destiné au ministère de l'enseignement supérieur, ce dossier de vingt-deux pages témoigne du souci permanent, depuis la délocalisation du droit, de respect la compétence étatique et de l'autonomie universitaire[552]. L'antenne de sciences ouvrira à la rentrée 1992.

Comme avant 1990, l'UT2 évoque plusieurs projets pour Albi : une antenne SED, un centre de ressources multi-media, les DEUG de lettres modernes, anglais, espagnol et LEA, plus tard l'histoire, la géographie, la psychologie[553]. Certains projets évoqués durant l'année 1989 ont disparu, tels que la MST tourisme ou le DEUG « culture générale ». En fait, le projet de délocalisation de l'UT2 se resserre progressivement autour de préoccupations plus pragmatiques liées aux problèmes d'accueil de son site toulousain. De plus, l'université est amenée à prendre en compte les positions de ses partenaires régionaux. Ainsi, quand le président (M. Castel) et le vice-président (T.

---

[548] *Ibid.*, p. 6.
[549] CG Tarn, 1991. Projet universitaire tarnais, compte-rendu d'une réunion avec l'UT3, le 12 juillet.
[550] *Ibid.*, p. 2.
[551] Qui deviendra ensuite le directeur administratif du syndicat mixte Albi-Tarn pour le développement de l'enseignement supérieur une fois que le centre universitaire ouvrira ses portes sur le site de l'ancienne caserne Laperouse en 1994.
[552] Comité syndical Albi-Tarn, 1991. La délocalisation à Albi d'un DEUG sciences, projet transmis aux partenaires, le 23 septembre.
[553] UT2, non daté. Avant-projet de délocalisation à Albi, groupe technique de contractualisation.

Carcenac) du syndicat mixte Albi/Tarn évoquent l'intérêt d'implanter un département IUT à Albi, la réponse du président de l'UT2 est sans ambiguïté : « *Mr « M » [président de l'UT2] indique que le butoir est le plan Université 2000 qui définira notamment la carte de l'enseignement supérieur court de type IUT. La Région lui paraît très offensive sur ce thème. Elle a indiqué qu'elle consacrait déjà beaucoup trop à Albi à travers l'école des Mines pour envisager de contribuer à l'implantation d'un IUT* »[554].

Si, au moment de la signature de la convention U2000 (fin de l'année 1991), aucun accord officiel n'est encore fixé, à la rentrée 1993, l'UT2 créera quatre DEUG à Albi : lettres modernes, anglais, espagnol, histoire ainsi qu'une préparation en formation continue (ESEU). Sans compter l'implantation de l'école des Mines, la convention-cadre du Plan U2000 pour Midi-Pyrénées signée le 20 décembre 1991 est déjà très favorable à Albi. Sur 54.3 millions d'euros consacrés aux délocalisations, 12 millions sont destinés à l'antenne universitaire d'Albi, c'est-à-dire une part de 22%. En volume, Albi se situe en deuxième position, derrière Tarbes avec 14 millions et devant Castres avec 9 millions. En définitive, c'est le département du Tarn qui sort gagnant du Plan Université 2000. Il recueille l'enveloppe la plus conséquente de tous les départements hors Haute-Garonne avec un total de 21.3 millions, c'est-à-dire près de 40% de l'enveloppe totale pour les délocalisations. L'enveloppe pour Albi doit permettre la réalisation d'un centre universitaire diversifié ainsi que l'aménagement du site Laperouse en campus universitaire. L'enveloppe est répartie entre le futur bâtiment d'accueil du DEUG de droit et des futurs DEUG AES[555] et Lettres (4.9 millions d'€), le bâtiment pour les sciences (5.56 millions d'€) et les programmes pour la réalisation d'une bibliothèque (0.5 millions €), d'un restaurant universitaire (1.6 millions €) et d'aménagements extérieurs (0.5 millions €)[556]. L'école des Mines dispose d'une enveloppe exceptionnellement élevée de 51.8 M€ dont 24.3M€ sont pris en charge par l'État, 6M€ par les fonds européens (FEDER), 30 M€ par les collectivités locales dont 10M€ par la Région, 12M€ par le Département et 8M€ par la Ville.

---

[554] SM (Syndicat mixte) Albi-Tarn, 1991. Réunion avec l'UT2, compte-rendu, le 20 juin.
[555] Dans le cadre du Plan U2000, il était prévu l'implantation de différents DEUG : sciences et lettres pour 1993 ; AES pour 1994. Le DEUG AES sera finalement délocalisé à Rodez et non à Albi. Ces informations sont tirées de CG Tarn, 1992. Les formations post-baccalauréat dans le Tarn à la rentrée 1992, direction des affaires scolaires et culturelles.
[556] Données budgétaires tirées de CG Tarn, 1992. Bilan du Plan U2000, septembre.

Tableau 1: le schéma Université 2000 pour Albi (en M€)

Site d'Albi en M€	Total	État	Région	Département	Ville
Une antenne universitaire : DEUG sciences, DEUG droit, bibliothèque, cuisine, amgts extérieurs	12.1	4.06	4.06	2.02	2.02

Source : Convention de partenariat U2000 pour le Tarn, signé le 20 décembre 1991.

2.3. U2000 POUR RODEZ : UNE IMPLICATION COMPLEXE

L'implication du syndicat mixte Aveyron-Rodez dans les négociations U2000 a plusieurs visages et témoigne de la complexité du positionnement local tantôt réactif (2.3.1.), prudent (2.3.2.) et décalé (2.3.3.) voire autonome (2.3.4.).

2.3.1. UNE IMPLICATION REACTIVE

La conjoncture politique n'est pas favorable aux élus aveyronnais : ceux-ci font partie de l'opposition gouvernementale et les futures élections régionales de 1992 mettent face à face Lionel Jospin, alors ministre de l'enseignement supérieur et Marc Censi, président sortant. Ceci explique sans doute en partie les hésitations locales à s'engager dans le Plan U2000. En septembre 1990, le Recteur relance les élus aveyronnais : « *vos représentants n'ont pas contesté l'économie générale du projet de schéma présenté lors des Assises. Mais, naturellement, le Conseil Général a encore toute latitude pour formuler toutes observations et toutes propositions qu'il jugerait utiles* »[557]. Alors que les élus locaux sont peu enthousiastes, ce sont deux services internes au Conseil Général qui réagissent : la direction générale des services (DGS) et le service du développement économique et des nouvelles technologies de l'information. En leur nom, deux personnes vont particulièrement réagir, le DGAS (Directeur Général Adjoint des services) et la chargée de mission au service économique. Celle-ci nous rappelle la situation :

> « Un jour dans le courrier, on m'a donné une lettre émanant du Recteur. C'était le démarrage du Plan Université 2000. Moi, la relation avec l'aménagement du territoire, je l'ai faite tout de suite mais le lien n'était pas forcément évident pour tout le monde (…) Alors, j'ai préparé un document en expliquant pourquoi on devait s'y intéresser » (Ancienne secrétaire du SM Aveyron/Rodez pour l'enseignement supérieur, novembre 1999).

[557] Rectorat de Toulouse, 1990. Courrier du recteur (Mr « M ») au président du Conseil Général (J. Puech), le 3 septembre.

L'échec de la candidature ruthénoise à l'obtention de la future école des Mines ne fait que renforcer le sentiment d'isolement des élus locaux, déjà palpable dans leur faible implication dans le Plan U2000.

2.3.2. UNE IMPLICATION PRUDENTE

Jusqu'en septembre 1990, les collectivités locales réunies en syndicat mixte ne mènent pas de démarche particulière vis-à-vis du Plan U2000. Leurs élus, notamment Marc Censi et Jean Puech, sont réticents vis-à-vis d'un programme guidé par l'État et co-financé par les collectivités locales. Ainsi, Marc Censi prévient le comité syndical :

« *Encore une fois, il faut se rappeler qu'il s'agit d'une compétence d'État [enseignement supérieur]. Le risque de transfert de compétences donc de charges, sans transfert de recettes, ne peut être encouru par les collectivités locales. En effet, les universités représentent 4 à 5 fois l'effort fait pour les lycées. Or, pour ces derniers, la dotation de l'État représente 1/5éme des investissements de la Région. Aucun président de Région n'abordera l'Université sans avoir au préalable régi le problème des financements* »[558].

Lors du même comité syndical, Jean Puech, le président du Conseil Général de l'Aveyron, souligne qu'« *il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une compétence d'État* ». Jean Puech estime qu'il n'appartient pas aux collectivités (Département, Région et District) de déterminer des actions.

2.3.3. UNE IMPLICATION DECALEE

Les deux collectivités locales élaborent « *conjointement* »[559] leur première contribution écrite au schéma U2000 en décembre 1990 qu'elles transmettent au Recteur (« M »). Elles en renvoient une version corrigée en février 1991 au nouveau Recteur (Mr. « T »). Cette contribution est toutefois en décalage avec ce que peut offrir le Plan U2000 (formations généralistes et technologiques de premier cycle). Elle se fonde sur une étude d'un cabinet d'ingénieurs-conseils en marketing industriel sur l'avenir de l'IUT[560], sur un

---

[558] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1990. Évolution de l'enseignement supérieur à Rodez, interventions successives de Marc Censi et de Jean Puech, séance du 19 mars.
[559] CG Aveyron et District du Grand Rodez, 1991. Définition d'un projet de schéma de l'enseignement supérieur pour l'Aveyron, contribution au Schéma U2000.
[560] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1991. Avenir de l'IUT : perspectives d'évolution, séance du 26 avril.

diagnostic socio-économique du territoire et sur des propositions de formations *thématiques* et *professionnalisées* correspondant aux filières économiques locales[561].

2.3.4. UNE IMPLICATION AUTONOME

Indépendamment du Plan U2000, à la fin de l'année 1990, le Conseil Général de l'Aveyron lance un programme politique d'envergure : *Aveyron 2001*. Ce programme de développement local doit s'étendre sur dix ans. Les travaux d'expertise sont réalisés par les services compétents du Conseil Général et son agence d'animation économique, le CEEA (Comité d'expansion économique aveyronnais). Des enquêtes sont menées auprès des entreprises locales et auprès des habitants du département. Ces travaux internes ainsi que les enquêtes de population conduisent le président du Conseil Général à classer l'enseignement supérieur comme un des priorités du programme. Ainsi, pour Jean Puech, en fonction de ces éléments endogènes couplés avec le Plan U2000, il devient légitime d'engager officiellement la collectivité départementale dans le secteur de l'enseignement supérieur[562]. Alors que le DGAS et la chargée de mission économique sont officiellement mobilisés[563], une grande réunion est organisée sur le sujet qui rassemble quasiment tous ceux qui comptent en Aveyron[564]. Les représentants des chambres consulaires sont également conviés ainsi que les représentants de l'enseignement supérieur en Aveyron (inspecteur d'académie, directeurs des établissements).

La convention U2000 pour l'Aveyron prévoit une enveloppe totale de 2.28M€ répartie au tiers entre les partenaires territoriaux. Cette enveloppe est destinée à la création, à la rentrée 1993, d'un nouveau département d'OGP (Organisation de la production) au sein de l'IUT. Il est également prévu la création, en 1994, d'un département de GMP (Génie Mécanique et Productique) à Figeac qui serait rattaché à l'IUT de Rodez. Cette dernière décision ne satisfait pas tout à fait les élus qui avaient explicitement fait valoir leur préférence en juin 1991 : « *le département génie mécanique*

---

[561] Filières telles que mécanique, bois, informatique, services, langues, environnement, tourisme, communications, arts graphiques, agro-industrie et types de formation tels que DUT-OGP, DUT-mécanique, divers BTS, MST, DEUST.

[562] CG Aveyron, 1991. Courrier d'invitation du président à la réunion du 22 avril 1991 consacré à la présentation des résultats de l'étude du cabinet X sur le développement du supérieur en Aveyron, Rodez, le 4 avril.

[563] CG Aveyron, 1991. Formation supérieure, compte-rendu de réunion de l'instance informelle, le 7 juin.

[564] Sont présents : le cabinet d'études en marketing industriel, le directeur du comité d'expansion économique aveyronnais, le sénateur Bernard Seillier, Marc Censi, en tant que président du Conseil Régional, les cinq membres aveyronnais du CESR dont Jean-Louis Chauzy qui en deviendra le président en 1995.

à Decazeville plutôt qu'à Figeac ; ce département étant rattaché à l'IUT de Rodez autant qu'il soit dans le département »[565]. Toutefois, les jeux politiques et concurrentiels en ont décidé autrement.

Le premier bilan politique effectué par le président Jean Puech reste néanmoins positif : « c*es deux créations viennent heureusement souligner cette réalité économique du quart nord-est de Midi-Pyrénées, en particulier dans le secteur de la mécanique automobile et aéronautique* »[566]. Un bilan plus distancié peut toutefois être réalisé qui parait moins favorable. En effet, si Rodez bénéficie du Plan U2000, d'autres villes moyennes en profitent également. Tarbes obtient un budget de 13.8 millions d'euros (IUT, DEUG) et Albi reçoit 12 millions d'euros (centre universitaire diversifié). D'autres sites plus inattendus sont crées, Figeac (7M€) mais aussi Foix (0.65M€) et Castres (9M€), qui obtiennent des lignes budgétaires beaucoup plus importantes que celles de Rodez (pour rappel 2.28M€). La capitale aveyronnaise, qui bénéficiait jusque-là d'un certain leadership universitaire avec Tarbes (hors de Toulouse) voit donc son statut menacé par ces nouveaux entrants.

3. FACE A LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN U2000

Si l'essentiel de l'enveloppe financière du Plan U2000 est destiné au site toulousain (73%), chaque ville moyenne de Midi-Pyrénées est désormais pourvue en formations universitaires. Ceci fait passer le nombre de sites de 3 (Toulouse, Rodez et Tarbes) à 10 (Albi, Auch, Montauban, Figeac, Cahors, Foix, Castres). L'enveloppe globale est conséquente. Elle s'élève à 228 millions d'euros pour la période 1991-95. L'État, qui devait initialement apporter une part de 76M€ (annonce faite en mars 1991), contribue en fin de compte à hauteur de 91M€ à parité avec la Région. Les Départements ont investi 28.7M€ et les Villes, 18.9M€ tandis que 7M€ sont apportés par des partenaires publics et privés[567].

Un comité de suivi régional est mis en place réunissant tous les partenaires financiers sous l'autorité du préfet de région et du Recteur. Ce comité doit contrôler la

[565] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1991. Développement de l'IUT de Rodez, séance du 21 octobre.
[566] CG Aveyron, 1992. Formation supérieure, 1ére réunion de l'année, commission des finances et de synthèse, direction générale, p. 2.
[567] D. Filâtre, 1996. Université 2000, les effets des implantations nouvelles, programme de recherche-évaluation U2000, 1, Étude sur la région Midi-Pyrénées, DATAR-UTM-CERTOP, juillet, p. 30.

réalisation des opérations inscrites dans les conventions U2000. Alors que l'État et la Région se partagent la maîtrise d'ouvrage des opérations destinées au site toulousain, ce sont souvent les collectivités territoriales de « proximité » qui prennent en charge la *maîtrise d'ouvrage* des opérations délocalisées (la programmation pédagogique et technique des bâtiments mais aussi le recrutement des maîtres d'œuvre). Les collectivités locales doivent aussi gérer les retards liés à la programmation des opérations. Au cours d'un bilan réalisé en 1993, le comité de suivi constate qu'une grande partie des opérations ne sera pas terminée en 1995. Sur le principe du « 1 euro pour 1 euro », l'État et la Région n'ont engagé respectivement que la moitié de leurs contributions respectives, soit 45M€[568]. Les opérations non encore réalisées sont réinscrites dans le CPER 1994-98(00) et aucune opération nouvelle n'est, par conséquent, prévue. C'est dans ce contexte où les responsables régionaux s'effacent un temps des scènes d'action locales que les acteurs publics locaux d'Albi et de Rodez assument leur responsabilité universitaire.

3.1. ALBI : UNE NOUVELLE RESPONSABILITE UNIVERSITAIRE

A Albi, les collectivités locales s'organisent au vu d'assumer leur nouvelle responsabilité universitaire (3.1.1.). L'action principale du syndicat mixte Albi/Tarn consiste à accueillir les formations obtenues à partir de septembre 1990 et les années suivantes (3.1.2.). Certaines tensions émergent toutefois devant l'importance des sommes locales investies pour l'enseignement supérieur[569] (3.1.3.).

3.1.1. LE SYNDICAT MIXTE ALBI-TARN : PARTENARIAT POLITIQUE ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Deux décisions importantes se succèdent pour Albi : celle en 1989 de créer une antenne de droit et celle en mars 1991 de créer une école des Mines Albi-Carmaux. Ces deux décisions invitent les collectivités locales concernées à s'organiser. Cette organisation prend trois formes : le partenariat ponctuel entre la Ville, le Département et la Région (a); le partenariat actif et constant entre la Ville et le Département (b) ; un dispositif administratif (c).

---

[568] Informations recueillies lors d'un entretien avec la responsable administrative du service « enseignement supérieur » au Conseil Régional de Midi-Pyrénées, réalisé en avril 2000.
[569] L'école des Mines et le centre universitaire.

a) Un partenariat tripartite ponctuel

Dès l'accord du Ministre (novembre 1989), la Ville et le Département décident de mettre leurs moyens en commun pour développer l'enseignement supérieur à Albi. Au début du mois d'avril 1990, les deux institutions créent un syndicat mixte de « *réalisation de l'antenne universitaire d'Albi* ». Les deux projets pour Albi (école des Mines et centre universitaire) reposent sur le partenariat financier des collectivités territoriales (Ville, Département, Région). Pour cette raison, la Ville et le Département proposent à la Région d'adhérer au syndicat comme l'exprime cet extrait issu d'une réunion du comité syndical : « *il est apparu souhaitable que la Région puisse participer au Syndicat Mixte afin d'assurer une meilleure coordination des trois collectivités territoriales concernées et favoriser le développement des formations supérieures à Albi* » [570]. Le 5 avril 1990, Marc Censi accepte ; le 22 mai son accord est officialisé par le comité syndical[571]. Toutefois, la Région pose des limites à sa participation financière. Elle ne souhaite contribuer qu'à *« 33% des investissements et 33% de certaines charges de fonctionnement à l'exclusion en particulier des charges pédagogiques ou de personnel »*[572]. En réalité, sa participation est essentiellement liée aux besoins de coordination des trois partenaires financiers des projets d'investissement albigeois particulièrement lourds financièrement (76M€) :

- l'accueil provisoire de l'antenne de droit au sein d'un lycée de la ville ;
- la construction du centre universitaire sur le site Laperouse ;
- la construction de l'école des Mines.

Le partenariat qui associe la Région peut donc être qualifié de ponctuel puisque celle-ci n'intervient qu'au coup par coup pour des investissements et le suivi de la mise en œuvre des opérations immobilières.

b) Un binôme actif et constant

Le partenariat entre la Ville et le Département relève, au contraire, d'un réel consensus sur la représentation de l'enseignement supérieur et de son rôle dans la société locale. Cette entente se traduit notamment par un équilibre dans les participations financières. Elle s'exprime également dans les règles d'organisation du syndicat. Le maire est désigné président, le Conseil Général lui accordant sa confiance à condition que

---

[570] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Modification des statuts en vue de l'adhésion de la région au syndicat mixte, rapport n° 6, séance du 22 mai, p. 18.
[571] *Ibid.*
[572] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Courrier du président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (Marc Censi), daté du 5 avril, rapport n°6, séance du 22 mai, p. 18.

l'équilibre universitaire tarnais soit respecté[573]. L'entente Ville/Département repose finalement sur l'acceptation de la complémentarité universitaire entre Albi et Castres : « u*n centre universitaire diversifié, des filières classes prépa et BTS, une antenne IUFM pour le site d'Albi, des BTS et un IUT à Castres* »[574]. Ce schéma d'aménagement territorial facilite forcément les relations du Conseil Général avec les élus des deux villes, des relations qui auraient pu s'avérer plus difficiles à tenir si celles-ci portaient les mêmes ambitions universitaires. A partir du moment où Albi accepte ce partage, la relation entre la Ville et le Département peut être qualifiée de « *partenariat actif* »[575.]

c) Un dispositif politico-administratif stable et léger

Le syndicat mixte s'appuie sur une équipe politique et administrative que nous pouvons qualifier de stable et légère. Stable parce qu'elle ne connaît que des changements infimes jusqu'en 1995. Légère, parce que les compétences administratives mobilisées s'appuient sur un seul homme.

Les représentants des élus du Département et de la Ville se réunissent en comité syndical tous les trois mois. Le comité est constitué de 12 membres répartis équitablement entre les trois collectivités. Jusqu'en 1995, la majorité des membres est issue du Parti socialiste, ou d'un courant proche (Parti radical de gauche). Deux élus y représentent toutefois l'opposition : Philippe Bonnecarrère (RPR) qui est, à ce moment là, conseiller régional et qui sera également le futur maire d'Albi et Pierre Nespoulos (UDF), membre élu du Conseil Général également conseiller régional[576]. En général, les élus qui vont à la rencontre des partenaires sont le président (Michel Castel) et le vice-président (Thierry Carcenac).

A ce dispositif politique, s'adjoint un responsable administratif. En 1991, les élus ont recruté un chargé de mission dont le rôle consiste à nouer *de nombreux contacts, à mener des études et monter des dossiers*[577]. Ce chargé de mission est un ancien responsable administratif au Conseil Général. Il deviendra directeur du centre

---

[573] Une première information détaillée concernant la position départementale est présentée devant l'assemblée en septembre 1991 puis en décembre 1991. Les réflexions portent sur la contribution départementale au schéma U2000.

[574] CG Tarn, 1990. Communication du rapporteur et décision de l'assemblée départementale, le 17 décembre.

[575] D. Filâtre, 1993a. *op. cit.* Voir aussi G. Devisy, 1995. Évaluation du Plan Université 2000, rapport de maîtrise de sciences et techniques de sociologie appliquée, UTM, p. 7.

[576] P. Nespoulos présidait le groupe d'élus ayant participé à l'élaboration de la contribution régionale au programme U2000.

[577] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Organisation du syndicat, rapport n°3, séance du 22 mai.

universitaire quand celui-ci ouvrira ses portes en 1994[578] et est encore en place en 2001, date de fin de l'enquête. Il est qualifié par les observateurs de « *cheville ouvrière du développement universitaire de la ville*[579].

Le syndicat mixte s'appuie aussi sur des ressources externes plus ponctuelles. Dès juillet 1991, le président M. Castel annonce à son comité la nécessité de *« l'échange d'expériences pour les antennes universitaires »*[580] avec les autres villes moyennes concernées et réunies au sein de la FMVM (Fédération des maires des villes moyennes). Le syndicat mixte Albi-Tarn contribue à la mise en place d'un réseau des responsables administratifs et techniques concernés par le développement universitaire délocalisé. En 1995, avec l'appui de la FMVM, l'*Association nationale des responsables du développement des centres universitaires délocalisés* (ANRDCUD) est créée. Elle regroupe 51 antennes universitaires et 86 départements d'IUT. C'est le directeur administratif du syndicat mixte Albi-Tarn qui en est le président. Un « *tableau de bord* »[581] sur les pratiques de gestion des antennes sera réalisé sous la responsabilité de ce dernier.

3.1.2. LES INTERVENTIONS SYNDICALES : LE POIDS DES MISSIONS D'INVESTISSEMENT ET DE GESTION

Au départ, le syndicat mixte est exclusivement consacré à la « *réalisation de l'antenne universitaire* ». Or, cet objet s'avère vite restrictif au regard des décisions prises : l'implantation d'un centre universitaire diversifié et une école d'ingénieurs. En juillet 1991, après l'accord de chacune des trois collectivités territoriales parties prenantes, le syndicat mixte change alors de nom et devient « *le syndicat mixte de développement de l'enseignement supérieur ALBI-TARN* ». Ce changement de nom est aussi révélateur du fait que l'action syndicale est loin de se limiter aux aspects immobiliers comme le révèle cet extrait du discours du directeur administratif du syndicat :

> «Le syndicat mixte a été crée au tout début du plan U2000 pour gérer la maîtrise d'ouvrage des constructions du centre. A partir de là, le plan U2000 terminé, on s'est aperçu que les souhaits des universités, de l'État allaient bien au-delà des simples actions d'équipement. Les besoins d'accompagnement étaient plus larges : dans les activités pédagogiques, la gestion opérationnelle des locaux, la gestion des services de vie

---

[578] Pour qu'il n'y ait pas de confusion, nous utiliserons l'intitulé de « directeur du syndicat mixte Albi-Tarn ».
[579] La Gazette des communes, 1993. "[le nom du responsable administratif], L'albigeois aménage la caserne en campus", le 25 octobre.
[580] Comité syndical Albi-Tarn, 1991. Rapport n°1, séance du 11 juillet, *op. cit.*
[581] SM Albi-Tarn, 1995. Enseignement supérieur et collectivités locales, tableau de bord, janvier.

étudiante, la construction supplémentaire de locaux, enfin tout ce qui dans une université classique n'est pas du domaine pur de la pédagogie… Enfin, le syndicat mixte s'est vite trouvé en position d'être présent dans toutes les tables de négociation concernant le développement universitaire », (Directeur du syndicat mixte Albi-Tarn, juin 1999).

Dans la période 1991-1995, deux missions dominent : les investissements (a) et la gestion du centre universitaire (b).

a) De lourds investissements

Le syndicat mixte assume d'abord une partie de la construction du centre universitaire (1.52M€+1.52M) et de celle de l'école des Mines (12M€+8M€). Il doit aussi assumer des charges d'accueil temporaire des nouvelles formations au sein du lycée Bellevue, charges qui s'élèvent globalement à 1M€ et auxquelles participent la Région, et le Département[582]. Le campus constitue le gros investissement des deux années 1992 et 1993 alors que la construction de l'école des Mines alourdit considérablement les budgets d'investissements des deux années 1994 et 1995. A cela, s'ajoutent les charges dues aux retards de participation des partenaires dans le cadre du Plan U2000. A la fin de l'année 1992, l'État n'a apporté que 60% de sa contribution et les élus s'en inquiètent auprès du ministère[583]. En tant que maître d'ouvrage, le syndicat mixte est obligé de recourir à l'emprunt pour ne pas alourdir trop les charges d'accueil provisoire.

b) Un rôle de « gestion » d'établissement universitaire

Les collectivités locales réunies en syndicat mixte apprennent aussi un nouveau rôle de gestion d'établissement supérieur. Cette responsabilité est fixée dans le cadre de conventions avec les universités-mères[584]. Ces dernières organisent les activités pédagogiques, s'engagent à mettre à disposition du campus d'Albi les mêmes moyens pédagogiques que pour les étudiants de Toulouse et garantissent d'*assurer les enseignements avec l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers qui lui sont alloués à cet effet par l'État* ». Le syndicat mixte, pour sa part, « *s'engage à contribuer au fonctionnement de ces enseignements en complément de la dotation de l'État* »[585]. Cette mission de gestion se décline dans quatre domaines principaux :

- le fonctionnement matériel du centre ;

---

[582] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Présentation financière, rapport n°2, séance du 22 mai, p. 5.
[583] Ministère de l'ENESR, 1993. Courrier du directeur de la programmation et du développement universitaire (DPDU) au maire d'Albi, le 10 mars.
[584] Convention entre l'Université Paul Sabatier-Toulouse III et le Syndicat Mixte de développement de l'enseignement supérieur Albi-Tarn, le 1er octobre 1992.
[585] *Ibid*.

- les frais de personnel ;
- les charges d'encadrement pédagogique ;
- les charges inhérentes au campus (logement, restauration, équipements sportifs).

Les charges d'encadrement pédagogique, dites « *surcoûts dû à la délocalisation* »[586], ne concernent pas la rémunération des enseignants qui est « *assurée par l'État* »[587] mais les coûts de déplacement des enseignants de Toulouse vers Albi et les compensations financières ou heures de sujétion destinées à dédommager les enseignants du temps passé dans les transports. Pour la rentrée 1990, les surcoûts pédagogiques sont évalués à 60 975€[588].

3.1.3. DE L'AUGMENTATION DES COUTS AUX PREMIERES TENSIONS POLITIQUES

Entre 1990 et 1995, les dépenses de fonctionnement du centre universitaire ont été multipliées par 12, passant de 102 000€ à 1 219 000€ alors que les effectifs étudiants ont eux été multipliés par 5.6 passant de 265 à 1500. Or, plus les charges financières sont lourdes, plus les tensions politiques locales prennent de l'ampleur.

Pour la Ville, l'augmentation des coûts de l'enseignement supérieur est spectaculaire. En 1993, 1994 et 1995, ils représentent successivement 12, 13 et 32% des charges totales d'investissement annuelles. Le secrétaire général de l'époque précise que *« nous [la municipalité] sommes à la limite de nos possibilités financières car il faut aussi faire attention aux coûts induits, en équipement notamment, par cette arrivée d'étudiants »*[589]. Cela provoque des débats au sein de la municipalité notamment lors des votes du budget. En 1991, certains élus s'interrogent sur la façon dont la Ville va financer tous les projets inscrits sur l'agenda local : école des Mines, université et salle de spectacle. Alors que les communistes s'interrogent sur le financement du prochain DEUG de sciences, estimant que l'État apporte une faible part (1/3) [590], les écologistes dénoncent le désengagement de l'État. Ces critiques irritent le maire, Michel Castel : *« avant pour le DEUG de droit, aujourd'hui celui de sciences, demain de lettres, nous*

---

[586] *Ibid.*
[587] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Présentation financière, rapport n°2, séance du 22 mai, *op. cit.*, p. 6.
[588] *Ibid.*, p. 7.
[589] La Gazette, 1992. "Le Plan Joxe : la difficile reconversion des sites militaires", le 13 juillet.
[590] La Dépêche, 1991. "Conseil municipal d'Albi : l'université anime la séance", le 25 septembre.

voulons la délocalisation mais pas la participation. C'est les deux choses à la fois ou rien ! »[591]. Son secrétaire général tient un discours semblable :

> « C'est normal qu'il y ait des débats politiques sur ce sujet, parce que c'est un dossier avec des enjeux, parce que cela coûte cher ! Mais si on veut une antenne universitaire, il faut y mettre le prix » (Secrétaire général de la Ville d'Albi, 1992).

Les moyens investis sont considérés par ce dernier comme lourds mais légitimes : « a*vec cette école des Mines, la préfecture du Tarn a un « turbo » pour sa stratégie de développement local et peut envisager l'avenir avec de réelles perspectives*[592].

En 1994, alors que l'équipe de M. Castel brigue sa troisième mandature, les débats deviennent plus vifs. Depuis trois ans, le budget municipal est largement grevé par les deux grands projets d'enseignement supérieur qui font passer au second plan d'autres projets locaux (équipements culturels et infrastructures routières). Le premier adjoint au maire tente d'apaiser les débats en annonçant : « *de même que l'école des Mines, le campus est une des priorités que nous avons préféré au parking et à la salle de spectacle* ». Il garantit que la commune « *aura fini de payer l'université l'an prochain* »[593].

Or, ce qui est vrai pour les charges d'investissement n'est pas vrai pour les charges de fonctionnement, celles-ci augmentant en même temps que l'offre de formations. Ces tensions conduisent les responsables du syndicat mixte à alerter les universités sur la nécessaire réduction des coûts.

3.1.4. TENTATIVES DE REGULATION

Les efforts de régulation du syndicat mixte visent à réduire les décalages entre certaines tendances de la politique universitaire, les moyens disponibles et les objectifs poursuivis en termes de développement local et sectoriel. Trois enjeux guident ces efforts : le contrôle des dépenses de fonctionnement (a), le développement effectif du site (b), l'impact territorial de la politique universitaire (c).

---

[591] *Ibid*.
[592] La Gazette, 1992. *Op. cit.*
[593] La Dépêche, 1994. "Grands projets municipaux, la salle de spectacle retardé", le 12 mars.

a) Contrôle des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement deviennent un enjeu de négociation entre le syndicat mixte et les universités à partir de 1993[594] : les dépenses de fonctionnement matériel, les surcoûts pédagogiques, l'organisation interuniversitaire.

Un exemple très concret de négociation concerne, en avril 1993, une demande de subvention de fonctionnement supplémentaire faite par une des universités toulousaines présentes sur le site. Estimant que ces prévisions « *s'avèrent amplement surévaluées* »[595], le syndicat mixte émet un premier refus et, en s'adressant au président de l'université concernée, précise « *qu'il est important que vous puissiez solliciter du Ministère la reconduction de ces moyens pour l'année 1993-94, de façon à obtenir un financement régulier des dépenses de fluides concernant vos locaux à Albi* ». Le président de l'université réitère sa demande en juin 1993[596]. En octobre, le syndicat mixte décide d'ajourner la décision dans l'attente de « *pièces justificatives du déficit* »[597], pièces que lui fournit le directeur de l'antenne de l'université à Albi en décembre 1993. En attendant, cette université n'honore pas ses crédits avec ses fournisseurs, provoquant ainsi une situation de relative urgence.

Les surcoûts pédagogiques constituent un autre enjeu de négociation financière avec les universités toulousaines à partir de 1995 où ce thème revient trois fois dans le débat syndical sur quatre réunions. La démarche est amorcée sous M. Castel et se poursuivra sous la présidence du nouveau maire, élu en1995. C'est lors du vote du budget primitif de 1995 que le comité syndical souhaite « *que puissent être renégociées les conditions de la contribution financière du Syndicat Mixte aux surcoûts pédagogiques générés au sein des Universités par les délocalisations albigeoises* »[598].

---

[594] Délib. n°20-2, du 6 octobre 93 ; délib. n° 22-4 et n°22-15 du 14 janvier 94 ; délib. n° 25-6 et n° 26-3 du 6 juillet 94 ; délib. n°27-6 et 27-7 du 16 janvier 95 ; n°28-8 du 3 avril 95 ; n°30-4 et n°30-9 du 28 novembre 95.

[595] SM Albi-Tarn, 1993. Courrier du président (M. Castel) au président de l'UTX, le 27 avril.

[596] Comité syndical Albi-Tarn, 1993. Courrier du Président de l'Université X, cité *in* Convention syndicat mixte/Université X, demande de subvention, séance du 6 octobre.

[597] *Ibid*.

[598] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Surcoût pédagogique - position des universités, séance du 28 novembre.

Tableau 2 : Surcoûts pédagogiques à Albi (en €)

Universités	Année civile		
En euros	1993	1994	1995 (prévision)
U.T.2.	6 402 (1er trimestre)	59 150	128 971
U.T.1	33 233	40551	45 734
U.T.3.	56 727	109 763	128 057
Total	96 364	209 466	302 763

Source : Registre de délibérations du comité syndical Albi-Tarn, séance du 28 novembre 1995.

Enfin, un dernier enjeu de négociation avec les universités porte sur la gestion inter-universitaire du site. L'objectif initial du Président M. Castel d'obtenir un véritable centre pluridisciplinaire est bien atteint mais les effets sur la gestion ont été mal appréciés. Les antennes ont été crées par ordre dispersé et sans coordination d'ensemble entre les trois universités toulousaines. Dès 1990, M. Castel propose de créer une structure de réflexion et de coordination entre les représentants localisés des trois universités toulousaines : « un *comité d'orientation et de programmation (…) qui aurait pour rôle de réfléchir aux axes de développement du CUA en complémentarité avec les orientations des universités et d'apporter des propositions qu'il appartiendrait au syndicat mixte d'analyser et éventuellement de mettre en œuvre* »[599]. Ce comité ne sera finalement pas créé. En 1994, le président fait une nouvelle tentative avec une proposition plus modeste. Elle ne concerne que les questions de coordination « fonctionnelle » entre les établissements pour la gestion des locaux. En effet, l'UT2 vient de s'installer sur le site et ses perspectives de développement laissent présager de lourds besoins en locaux, équipements et matériels. M. Castel, propose de créer un GIP (Groupement d'Intérêt Public) auquel serait confié la gestion de certaines affaires universitaires. A court terme, il demande à l'une des universités déjà présente de mutualiser les locaux et équipements disponibles. Le président de cette université réagit assez vivement. S'il accepte l'idée du prêt ponctuel, il refuse la banalisation de cette pratique : *« il est des équilibres qui dépassent la seule gestion des moyens et dont l'expérience d'autres académies révèle la fragilité. Il nous faut être attentifs à les préserver notamment en maîtrisant la croissance et les demandes corrélatives des uns ou des autres »*[600].Quant au GIP, il en refuse catégoriquement le principe.

Seul recours, le travail relationnel quasi-quotidien du directeur administratif auprès des responsables universitaires présents à Albi ou à Toulouse permet d'ajuster au

[599] Comité syndical Albi-Tarn, 1990. Création d'un comité d'orientation et de programmation, rapport n°5, séance du 22 mai.
[600] Comité syndical Albi-Tarn, 1994. Courrier du président de l'UTX au président du SM Albi-Tarn, cité in Projet de développement de l'université Toulouse Le Mirail sur le site d'Albi, séance du 6 juillet.

mieux les politiques délocalisées des trois établissements. Cette tâche est perçue, par l'intéressé, comme délicate :

> « J'ai commis une erreur stratégique grave il y a quelques années d'essayer de proposer trop tôt aux universités de créer une structure commune entre elles qui pourrait les représenter sur le site d'Albi. C'était une hérésie complète. Les présidents se sont réunis en disant que l'on donnait l'autonomie aux universités et qu'il était impossible de s'asseoir à la table d'un comité constitué de collectivités locales. Les mentalités ont évolué aujourd'hui mais je me souviens, en 1992, il n'est souvent arrivé de me faire raccrocher au nez par des secrétaires généraux qui ne comprenaient pas mes questions » (Directeur du syndicat mixte Albi-Tarn, 2000).

b) Le développement effectif du site

Le syndicat mixte poursuit un objectif clair depuis les négociations U2000 : la masse critique étudiante. Il est, à ce titre, très attentif aux évolutions des effectifs du site. Lors d'une information syndicale de juillet 1991, les élus apprennent que 18,9%[601] des inscrits en deuxième année de DEUG de droit et présents à l'examen réussissent leur épreuve alors que 34% des étudiants toulousains obtiennent leur diplôme. L'université ne semble pas être alarmée par ces résultats disparates qui s'expliquent, selon elle, par la présence massive d'étudiants originaires de série G et de l'absence quasi-totale de redoublants (en deuxième année). A l'inverse, ce constat global inquiète ou « *déçoit* »[602] le comité syndical. M. Castel fait même des propositions d'action au président de l'université :

- tout d'abord, il propose de mener une offensive en matière d'information et de communication au sein des lycées du Tarn et de l'Aveyron. Au regard de l'estimation réalisée en 1989 pour l'implantation du DEUG de droit, la déperdition d'étudiants issus de la zone de recrutement (Aveyron-Tarn) du site d'Albi est en effet importante. Sur un ensemble de 565 étudiants potentiels en première année de droit, 200 (35%) préfèrent Toulouse ;
- ensuite, il propose de mener des actions de dissuasion vis-à-vis des bacheliers du bac G qui décideraient de s'orienter vers le DEUG de droit d'Albi. En effet, l'échec et le redoublement plus important de ces profils étudiants empêchent le recrutement de primo-entrants.

La réponse du président de l'université est catégorique et ne cadre pas avec la requête du président du syndicat mixte. Alors que le président du syndicat mixte fixe la priorité sur la « quantité » et les effectifs étudiants, le président de l'université situe ses

---

[601] Données transmises au comité syndical lors de sa réunion du 11 juillet 1991.
[602] UT1, 1992. Courrier du président au président du SM Albi-Tarn (M. Castel), le 21 janvier.

enjeux sur la « qualité » des enseignements : « *l'un des principaux avantages d'Albi est sans nul doute d'offrir aux étudiants des conditions de travail adaptées à l'effort que nous leur demandons. Il serait regrettable de le détruire par une politique de gonflement artificiel, condamnable sur le plan pédagogique* »[603]. Il ajoute par ailleurs : « n*ous sommes persuadés que l'opinion locale, dépassant le seul stade de la réaction sommaire que provoquent quelques chiffres absolus, finira par comprendre cette nécessité et en appréciera les effets bénéfiques* »[604].

Les négociations avec les universités sont donc marquées par des conflits d'intérêts relativement importants et les marges de manœuvre locales semblent faibles.

c) l'impact territorial de la politique universitaire

La situation encore émergente du site d'Albi ne permet pas de défendre de grandes ambitions en matière notamment d'emploi, de transfert et d'innovation technologique. Cependant, les responsables du syndicat mixte s'efforcent d'évaluer les impacts économiques sur la ville. Ils s'appuient pour cela sur une étude de référence réalisée en 1993 par un laboratoire de recherche de Dijon[605]. L'enquête, menée en 1994, consiste à mesurer « *l'apport de l'enseignement supérieur à l'économie d'Albi* »[606]. Il ressort qu'un étudiant albigeois dépense 350€ par mois à Albi, ce qui représente un budget annuel d'environ 3 277€. La presse locale titre « *la fac pèse dans l'économie albigeoise* »[607] et précise que l'enseignement supérieur est « *une manne pour l'économie locale sachant que avec 3100 étudiants inscrits à la rentrée 1994 (toutes formations confondues), l'impact économique est sensible pour une ville comme Albi* ».

Cette troisième étape de l'histoire de la politique universitaire d'Albi s'achève sur une incertitude forte du côté des élus. Celle-ci résulte autant de l'alourdissement des dépenses universitaires que des futures élections municipales de juin 1995. Le président du syndicat sait que sa réélection à la mairie est conditionnée par le bilan de son action passée sur le dossier universitaire mais aussi sur d'autres domaines d'intervention locale.

---

[603] UT1, 1992. Courrier du président au président du SM Albi-Tarn (M. Castel), *op. cit*.
[604] *Ibid.*
[605] F. Orivel, 1991. Les conditions de vie des étudiants dijonnais, Dijon, 1991.
[606] Comité syndical Albi-Tarn, 1994. Évaluation de l'apport économique de l'enseignement supérieur à l'économie locale, séance du 10 octobre.
[607] Tarn-Infos, 1994. "La fac pèse dans l'économie albigeoise", le 15 décembre.

Bien qu'Albi soit la deuxième antenne universitaire de France derrière Valence avec 1811 étudiants en 1994 et que les trois universités (UT1, UT2, UT3) prévoient des opérations nouvelles sur le site[608], les élus ne paraissent plus aussi enthousiastes. Les travaux d'investissement nécessaires à l'accueil des projets nouveaux ont été estimés par le syndicat mixte à 5.6 millions d'euros. Celui-ci dépense annuellement 130 euros par étudiant, ce qui n'est pas insignifiant même si c'est le deuxième meilleur rapport derrière Montbéliard (57 euros) et devant la Roche-sur-Yon (148 euros) [609]. La question est alors de savoir si les collectivités locales peuvent assumer ces nouveaux coûts. M. Castel semble être personnellement embarrassé quant à la position à adopter : « l'*enjeu est considérable pour le Centre Universitaire d'Albi : la question se pose tout d'abord de l'opportunité de ce développement et de l'attitude que les collectivités locales que nous sommes –et dont ce n'est pas la compétence- entendons réserver aux sollicitations qui nous seront présentées* »[610]. Ce contexte de forte incertitude politique locale annonce une prochaine rupture dans la politique universitaire d'Albi.

3.2. RODEZ : UN OBJECTIF DE RATTRAPAGE

A Rodez, l'année 1992 est l'occasion d'un bilan mitigé (3.2.1.) annonçant, dans un cadre institutionnel et organisationnel toutefois fragile (3.2.2.), une politique de rattrapage (3.2.3.). Cette politique de rattrapage s'inscrit dans un contexte politique régional et national plus favorable aux intérêts de Rodez et de l'Aveyron que lors du Plan U2000. Marc Censi est réélu président de Région. Suite aux élections législatives de 1993, les élus locaux font désormais partie de la majorité. Jean Puech obtient un poste ministériel une première fois en 1993 et une seconde fois en 1995.

3.2.1. UN BILAN U2000 MITIGE

Suite au Plan U2000, c'est le sentiment d'échec qui domine à Rodez. La décision inattendue de rattacher le département d'IUT de Figeac à l'IUT de Blagnac et non de Rodez décourage particulièrement les responsables locaux. Alors que le vice-président du syndicat mixte, Marc Censi, annonce à son comité la création du département de

---

[608] DEUG, formation continue, centre de ressources territoriales *in* Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Développement possible du pôle universitaire d'Albi. séance du 16 janvier.
[609] Association nationale des responsables du Développement des centres Universitaires Délocalisés, 1995. Les délocalisations universitaires sont-elles de bonnes affaires pour les villes moyennes ?, note de synthèse, réalisé par le président de l'association également directeur du SM Albi-Tarn, le 16 octobre.
[610] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Développement possible du pôle universitaire d'Albi, *op. cit*.

Figeac et son rattachement à l'IUT de Rodez en séance du 26 septembre 1994[611], le 28 novembre 1995, le président de l'UT1, université d'accueil de l'IUT de Rodez, est contraint d'informer les élus que : « *la Direction générale de l'enseignement supérieur a placé le département Génie Mécanique et productique (GMP) de Figeac hors du cadre ruthénois dans le cadre d'une procédure de gestion provisoire* »[612]. Finalement, le département de Figeac est rattaché temporairement à l'IUT de Blagnac jusqu'à l'acquisition de sa propre autonomie.

L'émergence rapide du site d'Albi est un autre motif d'inquiétude. Les élus considèrent qu'« *une autre répartition aurait pu s'établir entre les pôles de Rodez et d'Albi, soulignant différemment une réalité humaine, géographique et économique. Une chance n'a pas été saisie. Puisse le proche avenir permettre de corriger les choses* »[613]. Les responsables administratifs font le constat d'un risque : « *celui d'un scénario se déroulant comme on pouvait le craindre, à savoir l'émergence d'un écran albigeois entre l'Aveyron et Toulouse* »[614]. Ce bilan justifie une politique de rattrapage : « *il semble plus que jamais impératif d'être pugnace et imaginatif pour rectifier une situation qui pourrait s'avérer rapidement pénalisante en termes économique, social et d'image* »[615].

Cette volonté de rattrapage s'inscrit toutefois dans un contexte partenarial fragile.

3.2.2. LE SYNDICAT MIXTE : UN PARTENARIAT FRAGILE

Le syndicat mixte Aveyron-Rodez existe depuis longtemps mais a, jusqu'au début de la décennie 90, peu de consistance politique et organisationnelle. Les années 90 annoncent un engagement plus soutenu. Toutefois, le partenariat est qualifié de fragile pour deux raisons. D'une part, il repose sur une entente politique faible et sur une organisation interne finalement bipolaire (a). D'autre part, la politique syndicale n'est pas le fruit d'un véritable consensus mais repose sur le leadership du Département au moins jusqu'en 1996 (b).

---

[611] Comité syndical Albi-Tarn, 1994. Informations-communications, séance du 26 septembre.
[612] Préfecture du département de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du Président de l'UT1, Mr « S.G. », compte-rendu de la réunion du 28 novembre 1995, p. 4.
[613] Ministère de l'Agriculture, 1993. Courrier du ministre (J. Puech) au ministre de l'enseignement supérieur (F. Fillon), le 7 octobre.
[614] CG Aveyron, 1992. Éléments de réflexion sur le dossier formation supérieure, directeur général adjoint des services, le 18 mai.
[615] *Ibid.*, p. 4.

a) Une organisation syndicale à deux têtes

Le partenariat entre les deux collectivités locales parties prenantes du syndicat ne repose ni sur un véritable accord cognitif, ni sur une organisation vraiment commune. Chacune des deux collectivités considère le rattrapage du retard pris lors du Plan U2000 comme une priorité. Mais chacune défend une stratégie et mobilise des compétences différenciées sur le dossier.

Deux stratégies différenciées

Du côté du District, la démarche est innovante. M. Censi s'est saisi de l'opportunité offerte par la DATAR en 1993 de créer un réseau de villes au sein du Sud massif central, le Réseau *Estelle,* entre les villes de Rodez, Mende et Aurillac. L'enseignement supérieur en est un des leitmotive avec les activités touristiques, les filières économiques et l'environnement. La presse locale commente ce projet : « *l'aménagement du territoire n'a pas de limites départementales, ni régionales. Même quand il s'agit d'enseignement supérieur. C'est ainsi que quatre villes du Sud massif central présentant les mêmes typologies, Mende, Rodez, Le Puy et Aurillac ont choisi d'unir leurs efforts pour lancer, d'ici à cinq ans, une université multipolaire de "plein exercice"* »[616]. Si M. Censi reconnaît que le court terme lui impose une stratégie limitée ; à long terme, il inscrit la réflexion du supérieur dans ce réseau auquel il associe déjà « *l'idée de création d'une université de plein exercice* »[617].

Ce projet peut paraître peu opératoire. C'est ce que pensent les responsables administratifs en charge du dossier au Conseil Général :

> « Même si on nous répète toujours que les universités n'ont pas de territorialité, il ne faut pas oublier que les financements viennent des Régions et que dans le cas du réseau Estelle, la faiblesse est sans doute liée au fait que ce territoire est avant tout politique mais pas universitaire alors qu'il traverse différentes académies et qu'aucune ressource universitaire véritable n'est encore présente », (Ancienne secrétaire générale du SM Aveyron-Rodez, novembre 1999).

Ils considèrent, de plus, que ce projet peut provoquer des conflits d'intérêts : « *certes, il y a le réseau de Villes avec notamment la formation AES à Aurillac ; mais si cette formation ne prend pas place à Rodez, elle sera rapidement mise en œuvre à Albi. Nous perdrons alors sur tous les tableaux* »[618]. Toutefois, la stratégie de Marc Censi n'est pas sans fondement. Elle vise un objectif qui va devenir, par la suite, récurrent chez

---

[616] Midi-Libre, 1993. "L'université au secours du Massif Central", le 10 novembre.
[617] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Développement de l'enseignement supérieur à Rodez, séance du 3 décembre.
[618] CG Aveyron, 1994. Formation supérieure, propositions d'ordre du jour de la réunion de travail du 15 mars, secrétaire générale du SM Aveyron-Rodez, mars.

l'élu : casser la tension centre/périphérie entre Toulouse et Rodez. Le maire de Rodez ne croit pas au développement universitaire de sa ville par le biais de la délocalisation des universités de Toulouse. La constitution d'un véritable territoire Sud Massif central est, selon lui, un moyen de rompre avec cette situation de domination : « *le champ de recrutement peut être élargi au Cantal et à la Lozère dans le cadre du réseau de Villes regroupant le District du Grand Rodez et les villes d'Aurillac et Mende* »[619].

Du côté du Conseil général, le projet est plus modeste. Il consiste à «*rattraper et corriger le Plan U2000* » par l'obtention de « *délocalisations liées à la présence de l'IUFM en langues étrangères et des formations actuelles de l'IUT et par l'extension de l'IUT* »[620]. Le dénominateur commun des deux stratégies est la reconnaissance de la domination centre-périphérie et la volonté d'en sortir. Ceci conduit très rapidement les élus à penser le développement universitaire de Rodez en termes d'autonomie et non de délocalisation. Ainsi, dès 1992, avant même d'avoir acquis la moindre délocalisation universitaire, c'est vers « *l'idée de la constitution à terme d'un véritable pôle Albi/Rodez* »[621] que s'orientent les responsables administratifs du Conseil Général.

Des compétences superposées

Sur le plan des compétences mobilisées au sein du syndicat, le manque de cohérence existe aussi. La présidence syndicale est successivement, tous les deux ans, assumée par le président du Conseil Général et le président du district. A chaque nouvelle présidence, les objectifs changent ainsi que les moyens humains mobilisés. Ainsi, chacune des deux collectivités dispose de son propre groupe de réflexion :

- la commission du District créée en 1993 est présidée par Michel Astoul, maire-adjoint, vice-président du District, conseiller régional et proche de Marc Censi[622] ;
- la commission des affaires scolaires au Département est présidée par René Quatrefages, conseiller général.

C'est seulement en 1994 qu'un effort de cohérence est réalisé : *« je crois effectivement à l'intérêt d'un chargé de mission ayant pour vocation d'animer le travail d'un groupe restreint et technique de réflexion composé autour de deux ou trois*

---

[619] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Délocalisation universitaire langues étrangères appliquées, [présidé par M. Censi], séance du 25 mai.
[620] CG Aveyron, 1992. Formation supérieure, 1ére réunion de l'année, commission des finances et de synthèse, p. 3.
[621] CG Aveyron, 1992. Éléments de réflexion sur le dossier formation supérieure, directeur général adjoint des services, le 18 mai, p. 6.
[622] A partir de 1994, Michel Astoul devient conseiller général et ne représentera plus le District mais le Conseil Général.

représentants (élus et administratifs pour chacune de nos deux structures) »[623]. Un groupe de travail restreint commun est donc créé. La chargée de mission économique du Département est détachée au poste de secrétaire générale du syndicat mixte avec pour objectif de coordonner et d'animer les actions en faveur du développement de l'enseignement supérieur[624].

b) Le leadership départemental

Le fait que le district accepte le leadership du Département permet de surmonter les problèmes posés par la bipolarité. Ce leadership se maintiendra jusqu'en 1996 même si c'est Marc Censi qui maîtrise le mieux, techniquement et politiquement, le dossier :

> «Le parallélisme entre J. Puech et M. Censi n'était pas simple pour une raison dominante : Jean Puech était tout à fait pour les délocalisations universitaires mais n'était pas porteur du dossier. Il ne le connaissait pas beaucoup. C'était bien pour l'Aveyron, son image mais il ne savait pas en parler comme Marc Censi » (Ancienne secrétaire générale du syndicat mixte Aveyron-Rodez, novembre 1999).

D'un autre côté, Marc Censi reconnaît la compétence du Département qui dispose d'une équipe administrative et technique efficace alors que le personnel du district reste en retrait comme l'exprime cet extrait d'entretien :

> « Le président du district ne s'est jamais doté d'une compétence technique au sein du district sur l'enseignement supérieur tant et si bien que rapidement il s'est appuyé non pas sur ses services mais sur les services directs ou indirects du Conseil général. J'ai en tête à chaque fois que nous avions réunion du Syndicat Mixte ou pour parler de l'Enseignement supérieur, le président du District faisait venir éventuellement du personnel du district mais ne s'adressait sur la stratégie qu'à moi-même parce qu'il considérait qu'il n'avait pas de réponse en interne » (Ancien DGA du Conseil Général, en charge du dossier universitaire, novembre1999).

Les deux agents administratifs du Conseil Général sont donc les véritables piliers de la politique du syndicat mixte jusqu'en 1996.

3.2.3. LES MESURES DE RATTRAPAGE

Après un constat qui fait état du retard ruthénois, les agents administratifs puis les élus estiment rapidement qu'il vaut mieux « ne pas *attendre une hypothétique deuxième phase du schéma Université 2000 mais agir sans tarder »* [625]. Entre 1993 et 1995, le site va s'étoffer d'une antenne LEA puis d'un DEUG lettres et Musique de l'UT2, d'une

---

[623] CG Aveyron, 1994. Courrier du président (Jean Puech) au président du District du grand Rodez (Marc Censi), le 20 janvier. Le président du CG y expose sa vision de la politique locale d'enseignement supérieur.

[624] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Développement de l'enseignement supérieur à Rodez, séance du 3 décembre.

[625] CG Aveyron, 1992. Éléments de réflexion sur le dossier formation supérieure, *op. cit.*, p. 5.

antenne AES de l'UT1 et d'une antenne STAPS de l'UT3. Pour obtenir ces délocalisations, des négociations sont entamées avec les universités (a), un groupe de réflexion départemental post-U2000 est créé (b) et des efforts pour accueillir les nouveaux dispositifs universitaires sont consentis (c).

a) Les négociations avec les universités

Les contacts avec les universités toulousaines ne sont pas forcément directs et passent souvent par des intermédiaires. Ainsi, c'est le directeur de l'antenne IUFM déjà localisée à Rodez qui établit le lien avec le président de l'UT2. Ce rôle de relais plus ou moins formel est loin d'être systématique. Le directeur de l'IUT ne le remplit pas avec l'UT1. S'il est impliqué dans la politique universitaire locale et participe souvent aux réunions syndicales, il laisse surtout une image de résistance vis-à-vis du projet : *« (…) ce possible développement se heurte à un problème de personne : le directeur de l'IUT qui (…) bloque par son attitude négative absolument le système. (…) »*[626]. Le directeur de l'IUT considère que le développement de seconds cycles n'est pas la fonction d'un IUT[627]. Ce retranchement derrière la règle a sans doute d'autres explications. Le directeur peut craindre la concurrence provoquée par l'arrivée de nouvelles délocalisations universitaires au format pédagogique proche (DEUG AES) de l'offre de l'IUT (département GEA).

Les responsables locaux provoquent également des rencontres directes avec les responsables des universités. Ainsi, Jean Puech informe Marc Censi de sa démarche pour convaincre le président de l'UT2 : «*face à cette situation [programme U2000], il fallait réagir. C'est ce qui m'a conduit en tant que président du Conseil Général à m'impliquer fortement sur la place de l'antenne aveyronnaise de l'IUFM puis à rechercher les conditions d'une confortation, en considérant la spécialité Langues de cette structure et en appréciant les complémentarités possibles. D'où le positionnement sur une délocalisation du DEUG LEA que je suis allé négocier avec le Président du Mirail* »[628]. Ce sont aussi les responsables administratifs du syndicat qui se déplacent à Toulouse[629].

---

[626] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1994. Développement de l'enseignement supérieur- relevé de conclusions rencontres Syndicat-Universités à Toulouse, avec le vice-président de l'UT1, le 20 septembre.
[627] Entretien avec l'intéressé réalisé en décembre 1999.

[628] CG Aveyron, 1994. Courrier du président (J. Puech) au président du Conseil Régional et du district du Grand Rodez (M. Censi), le 6 juillet.
[629] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1994. Développement de l'enseignement supérieur, relevé de conclusions rencontres syndicat-universités, *op. cit.*

b) Le groupe de pilotage départemental post-U2000

Si la convention U2000 prévoit la mise en place d'un comité de suivi régional ainsi que des comités de suivis départementaux, leur rôle est exclusivement technique. Or, à Rodez, ce comité de suivi va être transformé en un groupe de pilotage destiné à réfléchir au développement universitaire de Rodez[630]. C'est Jean Puech qui le sollicite auprès de ses partenaires lors de la signature de la convention U2000 : « *au-delà de l'application de la première phase du Plan Université 2000, nous avons obtenu que ce groupe puisse également s'employer à rechercher et à proposer des perspectives d'évolution des formations supérieures* »[631].

Ce dispositif réunit autour du préfet, le Recteur d'Académie, les présidents d'universités représentées à Rodez (ou bien leur vice-président), le directeur de l'IUT et les représentants des collectivités territoriales (Région, département et District). Il constitue un relais stratégique important pour les acteurs locaux qui accèdent ainsi directement aux représentants de l'État et à ceux des universités toulousaines. Il se réunit pour la première fois le 11 janvier 1994 et décide de se rencontrer trois ou quatre fois par an[632]. A la fin de l'année 1995, le groupe est reconduit dans le cadre de l'élaboration du nouveau schéma régional de l'enseignement supérieur et recherche.

Les partenaires n'inscrivent toutefois pas leurs démarches sur les mêmes registres cognitifs. Ainsi, le Recteur privilégie de créer les conditions favorables à l'accueil des étudiants et des enseignants-chercheurs : « *les éléments nécessaires à la mise en place de l'enseignement universitaire : - le développement de la documentation, la recherche, un personnel enseignant titulaire (Maîtres de conférence, professeurs)* »[633]. Les élus locaux s'inscrivent, au contraire, dans un registre d'aménagement du territoire. Ainsi, Marc Censi précise : « *la région Midi-Pyrénées se caractérise désormais par une métropole toulousaine et des villes à proximité (Montauban, Albi) constituant un ensemble géographique où les déplacements des professeurs et des étudiants peuvent être quotidiens, et des zones très excentrées (Tarbes, Rodez) où de tels déplacements sont*

---

[630] Convention de partenariat sur l'enseignement supérieur et la recherche, Aveyron, signé le 20 décembre 1991 au titre du programme « Université 2000 », p. 5.
[631] CG Aveyron, 1992. Formation supérieure, *op. cit.*, p. 3.
[632] Groupe opérationnel de suivi pour le développement de l'enseignement supérieur en Aveyron. Comptes-rendus de réunions réalisés par la préfecture de l'Aveyron, le 11 janvier 1994, le 10 juillet 1995, le 28 novembre 1995 et les comptes-rendus de réunions du groupe technique, le 19 mai 1995 et le 7 février 1996.
[633] Préfecture de l'Aveyron, 1994. Groupe opérationnel de suivi, intervention du recteur (Mr « J »), compte-rendu de la réunion du 11 janvier, *op. cit.*, p. 2.

exclus. La réflexion menée dans le cadre d'adaptations au schéma Université 2000 doit prendre en compte cette proximité et cet éloignement géographique »[634]. Le nouveau président de l'UT1 reconnaît, d'ailleurs, la légitimité de ces arguments : « *dès lors qu'un vivier d'étudiants existe, il faut s'adapter à sa réalité sans s'attacher au seul problème de la proximité. Il est logique par ailleurs que la délocalisation soit située dans la perspective de l'aménagement du territoire…* »[635].

Quoiqu'il en soit de ces dissonances cognitives, plusieurs décisions sont prises en faveur de Rodez. C'est là qu'est annoncée la création de postes d'enseignants fléchés pour les antennes LEA et AES. Il faut dire que chaque réunion fait l'objet de débats sur ce thème : « *Mr Astoul déplore la nécessité pour les collectivités locales de se substituer à l'État afin d'assurer l'encadrement administratif et le fonctionnement du site universitaire* »[636]. Lors d'une autre réunion, concernant cette fois le DEUG STAPS, le même élu indique que *« dans le cadre de l'implantation précipitée de la formation STAPS à Rodez, un effort important des diverses collectivités a été fait pour régler certains problèmes prioritaires rencontrés par les étudiants* » [637]. Il s'interroge plus largement sur le devenir de cette formation à Rodez et notamment sur le maintien des postes d'enseignants qui ont été fléchés en 1995.

C'est aussi lors de ces réunions que se décide la création d'antennes universitaires : un DEUG AES en 1995 ; un DEUG STAPS et un DEUG innovant « lettres et musique » en 1996. Ainsi, lors de la réunion du 10 juillet 1995, Le Recteur (Mr « J ») *« rapporte que l'éducation physique connaît cette année à Toulouse un engouement nouveau qui place l'UFR STAPS devant un problème de structures d'accueil* ». Le Recteur estime que « *sa délocalisation à Rodez permettrait en outre d'introduire la troisième université mère toulousaine sur le site universitaire ruthénois où les filières scientifiques supérieures n'ont pas encore été créées* »[638]. A la réunion suivante, le 28 novembre 1995, le préfet accueille un nouveau membre, le président de l'UT3 suite à

[634] Préfecture de l'Aveyron, 1994. Groupe opérationnel de suivi, intervention de Marc Censi, compte-rendu de la réunion du 11 janvier, *op. cit*., p. 2.
[635] Préfecture de l'Aveyron, 1994. Groupe opérationnel de suivi, intervention de président de l'UT1, compte-rendu de la réunion du 11 janvier, *op. cit*.
[636] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du vice-président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et conseiller général de l'Aveyron (M. Astoul), compte-rendu de la réunion du 10 juillet, p. 6.
[637] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du vice-président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et conseiller général de l'Aveyron (M. Astoul), compte-rendu de la réunion du 28 novembre, p. 6.
[638] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du Recteur, (Mr « J »), compte-rendu de la réunion du 10 juillet, *op. cit.*, p. 11.

l'ouverture récente à Rodez d'un DEUG STAPS[639]. Enfin, c'est là aussi que le Recteur (Mr « J ») évoque pour la première fois l'idée de mettre en réseau Albi et Rodez[640].

c) La résolution des problèmes « d'intendance »[641]

Les avancées politiques au cours de cette période amènent le syndicat mixte à anticiper des mesures en faveur de l'accueil des nouvelles formations. Ces mesures sont considérées comme stratégiquement nécessaires dans le cadre des négociations avec les universités. Marc Censi rappelle, ainsi, à son comité que « c*'est par leur capacité à résoudre ses problèmes « d'intendance » que l'Agglomération et le Département seront jugés par l'Université dans la perspective du développement ultérieur d'autres formations supérieures »*[642].

La mise à disposition d'un bâtiment d'accueil

En 1993, la décision de délocaliser le DEUG LEA conduit les collectivités locales à trouver une « *solution provisoire* »[643] d'accueil au sein de la Chambre de commerce et d'industrie. Mais, les élus soucieux de communiquer leur volonté de ne pas s'en arrêter là envisagent la construction de « *locaux spécifiques* » [644]. C'est une ancienne caserne très proche du centre-ville qui accueillera finalement le centre universitaire :

> «La prudence a voulu que, plutôt que de construire du neuf, nous décidions de la rénovation des casernes, une fois certains de l'implantation des délocalisations … Parce qu'il ne faut pas oublier que l'argent du Conseil Général et du district c'est l'argent public. Donc il faut faire attention » (Ancienne secrétaire générale du SM Aveyron-Rodez, novembre 1999).

Pour financer cette opération post-U2000, le syndicat mixte réalise un montage financier impliquant également l'Europe, l'État et la Région : « *Mr le président informe (…) le comité de l'évolution de ce dossier : au niveau financier, les dossiers de demande de subventions sur la base de : 1/3 État, et Europe (FIAT, FEDER), 1/3 Région et 1/3 SM*»[645]. Finalement, le comité syndical obtient les fonds européens et étatiques mais sa demande auprès de la région échoue : « *la Région Midi-Pyrénées ne peut plus participer au financement de locaux pour l'enseignement supérieur, hors schéma Université 2000,*

---

[639] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du préfet, compte-rendu de la réunion du 28 novembre, *op. cit*., p. 2.
[640] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du recteur (Mr. « J »), compte-rendu de la réunion du 11 janvier, *op. cit*., p. 4.
[641] Cette expression est reprise à Marc Censi qui l'utilise lors d'une séance du comité syndical du 3 décembre 1993.
[642] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Développement de l'enseignement supérieur à Rodez, *op. cit*.
[643] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Délocalisation du LEA, séance du 5 mai.
[644] *Ibid*.
[645] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1994. Centre universitaire Burloup : poursuite du projet, séance du 22 décembre.

en raison des crédits importants qu'elle a dû engager dans ce programme »[646]. Il se trouve que le président de Région, Marc Censi, s'est pris au piège de sa propre position de négociation tenue dans le cadre de U2000. A ce moment là, la devise était la suivante : U2000, rien que U2000 !

Cet événement fragilise la cohésion déjà faible du syndicat mixte : *« au regard de la lettre de Monsieur Marc Censi concernant les aides de la Région au pôle universitaire de Rodez, (…), la question portait sur le centre universitaire qui, sous prétexte de ne pas être dans le Plan U2000, n'a pu bénéficier d'aucune aide de la Région ! »*[647].

C'est donc le syndicat mixte qui assume les 2/3 du financement du centre (1.5M€).

La participation au fonctionnement matériel et pédagogique

Le syndicat mixte contribue également au fonctionnement du centre universitaire. Ces aspects sont précisés dans des conventions avec les universités qui stipulent les droits et devoirs de chacun des partenaires :

- l'organisation pédagogique incombe aux universités ;
- la gestion du centre incombe au syndicat mixte ;
- le syndicat mixte affecte aussi des personnels techniques et administratifs au centre[648;]
- il assume enfin les surcoûts pédagogiques dus à la délocalisation[649.]

Le fonctionnement pédagogique de l'antenne LEA coûte, pour l'année 1993-1994, 50 102€ au syndicat mixte. En 1998, les dépenses d'enseignement liées aux quatre DEUG (LEA, Lettres, AES, STAPS) atteignent 129 878€[650]. Enfin, le syndicat mixte prend diverses mesures en faveur de l'accueil de ces nouvelles populations étudiantes : restauration, documentation, cafétéria, logements.

Durant cette période post-U2000, Rodez a, jusqu'à un certain point, rattrapé son retard. La ville s'est vue dotée de deux DEUG (LEA et AES) alors que deux

[646] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1995. Centre universitaire Burloup : plan de financement, (prés : J. Puech/suppléant : Mr Monestier), séance du 11 mai.
[647] CG Aveyron, 1997. Note interne destinée à Jean Puech, direction générale des services, le 21 février.
[648] Convention entre le Syndicat Mixte Département- District du grand Rodez et l'UT1, le 25 mars 1996.
[649] Coûts de déplacement des enseignants venant de Toulouse et coûts de majoration équivalent à peu près à une demi-heure d'encadrement pour une heure d'enseignement.
[650] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1998. Budget primitif, présidé par Marc Censi, séance du 29 avril.

supplémentaires sont en projet pour la rentrée 1996 (STAPS et Lettres/musique). Mais, le site d'Albi est doté de sept DEUG à la même date. En termes d'effectifs, la différence est encore plus significative puisque Rodez rassemble 200 étudiants universitaires contre 1600 pour Albi (Tableau n 3).

Tableau 3: Évolution des sites universitaires de Rodez et Albi : 1970-1995

Trajectoire temporelle	**Rodez**	**Albi**
↓	**1970** : IUT-GEA **1986** : IUT-Informatique **1993** : DEUG LEA, IUT-OGP **1995** : DEUG AES	**1990** : DEUG Droit **1992** : DEUG Sciences **1993** : DEUG Lettres Modernes, Anglais, Espagnol, Histoire **1994** : DEUG-Géographie
Effectifs	**200**	**1600**

Source: tableau original.

Devant les retombées directes difficiles à apprécier et au regard de l'investissement financier nécessaire au développement d'une politique universitaire en ville moyenne, deux attitudes se détachent finalement. Certains élus restent convaincus du bien-fondé d'une telle démarche : « *il ne faut pas poser les problèmes seulement sous l'angle des finances. Si il est vrai que les questions d'intendance sont importantes, il ne faut pas oublier que ce sont des hommes et des femmes qui se forment, si cette formation est dispensée à Rodez, elle ne peut que contribuer au développement économique du département* »[651]. D'autres s'inquiètent de l'inflation des dépenses de fonctionnement et d'équipement : *« il faut définir un budget prévisionnel de toutes ces interventions car il n'est plus possible de fonctionner au coup par coup* »[652]. Ceux-ci s'interrogent plus globalement sur l'efficience territoriale de cette politique : « *ces questions soulèvent le problème de fonds liant le développement du territoire et le développement de l'enseignement supérieur à Rodez* »[653]. Cette question qui persiste au milieu de la décennie annonce moins un désengagement public local qu'un volontarisme plus poussé et surtout la reprise en main de l'avenir universitaire de Rodez par Marc Censi à deux niveaux : local et régional.

[651] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1993. Développement de l'enseignement supérieur à Rodez, *op. cit.*
[652] *Ibid.*
[653] *Ibid.*

4. FACE AU SCHEMA REGIONAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR : 1995-1998

Le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) réuni à Troyes le 20 septembre 1994 a décidé que des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche seraient élaborés « *afin de définir les orientations à moyen terme de l'État* »[654]. Indépendamment ou presque de la note de cadrage et des débats nationaux, s'affirme une véritable politique régionale d'aménagement universitaire au sein de laquelle les sites d'Albi et Rodez tiennent une place centrale. Les politiques de ces deux sites ne sont plus strictement locales et distinctes mais s'inscrivent désormais dans une histoire commune écrite au niveau régional qu'il s'agit de présenter (4.1.) avant d'aborder la manière dont les politiques universitaires d'Albi (4.2.) et de Rodez (4.3.) s'y insèrent.

4.1. LA GENESE D'UNE POLITIQUE UNIVERSITAIRE REGIONALE

L'orientation de cette politique universitaire régionale est donnée par le Conseil Régional et le Recteur de l'époque ainsi que les leaders politiques infra-régionaux. Pour cette raison, cette politique est moins *régionale* que *régionalisée*[655]. Sa genèse se comprend de deux manières : dans la contribution écrite des responsables régionaux au projet de schéma (4.1.1.) et dans la mobilisation des acteurs pertinents (4.1.2.).

4.1.1. LA CONTRIBUTION « REGIONALISEE » AU SCHEMA NATIONAL : TOULOUSE, TARBES, ALBI-RODEZ

C'est dans le cadre du schéma régional de l'enseignement supérieur que pour la première fois le Recteur et le Conseil Régional définissent des orientations relativement proches, fruits de diagnostics voisins sur la carte universitaire midi- pyrénéenne (a). Le projet envisagé est finalement tripolaire : Toulouse, Tarbes et le nord-est (b).

a) Le diagnostic du déséquilibre

Au lendemain du Plan Université 2000, le Conseil Régional estime que le bilan est mitigé[656]. L'implantation de formations délocalisées a le plus souvent été guidée par

---

[654] Ministères de l'ESR (Enseignement supérieur et de la recherche) et de l'Intérieur et de l'AT (Aménagement du territoire), 1995. Note de cadrage des schémas régionaux de l'ESR, le 25 janvier.
[655] Parce qu'elle n'est pas portée par le seul Conseil Régional.
[656] Conseil Régional Midi-Pyrénées, 1995. Contribution à l'élaboration du schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche, juillet, 4 p.

une logique d'opportunité sans y associer forcément un souci de cohérence territoriale. Dotée de trois sites universitaires avant 1989, la région Midi-Pyrénées en dispose désormais de huit et bientôt dix (Figeac et Foix), ces sites restant pour la majorité fragiles. Par ailleurs, le Conseil Régional rappelle que « *paradoxalement, les deux sites existants en 1990 –Tarbes et Rodez- n'ont pas connu d'augmentation significative de leurs effectifs* »[657]. La montée en force d'Albi au détriment de Rodez inquiète plus particulièrement Marc Censi sachant que le développement d'Albi repose en partie sur le potentiel du bassin de bacheliers de l'Aveyron[658].

b) Un schéma régional tripartite : Toulouse, Tarbes et Albi-Rodez

Le projet de schéma régional est envoyé au ministre en septembre 1995. Il restitue les priorités défendues par le Recteur et le Conseil Régional. Les deux contributions se rejoignent sur l'essentiel : un schéma fondé sur trois pôles, Toulouse, Tarbes et Albi-Rodez. Le Recteur soutient particulièrement la complémentarité Albi-Rodez[659]. De son côté, le président du Conseil Régional est sensible au développement de Tarbes et Rodez qu'il considère comme une « *priorité* »[660]. Dans cette perspective, celui-ci prévoit la constitution d'un pôle d'envergure à Tarbes « *dans un cadre interrégional* » avec Pau et la création d'une « *université* » dans le nord-est qui s'appuierait *« sur l'antenne universitaire d'Albi, mais aussi sur un ensemble de villes du sud Massif central, incluant Mende et Aurillac* [dont Rodez]»[661]. Finalement, le schéma définitif réduit le périmètre du projet du nord-est et prévoit le développement des sites d'Albi et de Rodez- et leur zone d'influence- dans un souci de complémentarité et de liaison, sans exclure qu'à moyen ou long terme, cet ensemble puisse devenir une université[662].

4.1.2. LA MOBILISATION REGIONALE AUTOUR DE L'UNIVERSITE DU NORD-EST

L'année 1996 marque le début d'une mobilisation politique régionale en faveur de la promotion de cette université du nord-est. Elle part du Conseil Régional et du CESR (Conseil économique et social régional) et elle a pour objectif clair d'influencer

---

[657] *Ibid.*, p. 3.
[658] 20% environ des étudiants d'Albi sont originaires du département de l'Aveyron.
[659] Préfecture de l'Aveyron, 1995. Groupe opérationnel de suivi, intervention du recteur (Mr « J. »), compte-rendu de la réunion du 28 novembre, *op. cit.*, p. 8.
[660] Conseil Régional Midi-Pyrénées, 1995. Contribution à l'élaboration du schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche, juillet, p. 3.
[661] *Ibid*.
[662] Rectorat de Toulouse, 1995. Midi-Pyrénées, contribution à l'élaboration du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, octobre, p. 11.

les partenaires *obligés* : les universités toulousaines et l'État central[663]. Après avoir fait état des initiatives régionales (a), nous présenterons les réactions du milieu universitaire toulousain (b) puis évoquerons les démarches de lobbying auprès de l'État (c).

a) La mobilisation politique régionale et locale

La paternité du projet d'université du nord-est est difficile à déterminer alors qu'elle relève d'interactions complexes entre de multiples acteurs à plusieurs niveaux de décision. Toutefois, ce dossier est clairement porté par deux fortes personnalités aveyronnaises, Marc Censi et Jean-Louis Chauzy, le président du CESR. Ce sont ces deux élus, en tant qu'entrepreneurs politiques[664], qui se saisissent de la scène régionale comme tremplin pour défendre leur projet en faveur du rééquilibrage du territoire régional.

Jusqu'en 1996, le CESR ne joue pourtant pas un rôle primordial sur la question de l'aménagement du territoire universitaire[665]. Avec l'élection de son nouveau président, en 1995, la situation change. Jean-Louis Chauzy est reconnu comme étant un homme d'action[666]. Ainsi, le 16 février 1996, le CESR présente à Albi sa contribution au schéma régional de l'enseignement supérieur et vote deux orientations fortes :

- au sud-ouest de Midi-Pyrénées, le développement du Pôle universitaire tarbais ;
- au nord-est, la création d'une nouvelle université[667].

Ces deux orientations se déclinent en deux rapports successifs. En avril 1997, le CESR réalise « *une contribution à la réflexion sur le développement du site universitaire de Tarbes* »[668] et en 1998[669], il présente à Rodez son rapport sur une « *université du*

---

[663] La création d'une université nouvelle incombe à l'État.
[664] Cette qualité d'entrepreneur politique est également reconnue à Marc Censi dans le cadre de ses diverses actions en faveur du désenclavement de l'extrême nord-est de la région Midi-Pyrénées *in* M. Cohou, 2000. *Op. cit*.
[665] CESR Midi-Pyrénées, 1995. Réactualisation du rapport sur l'enseignement supérieur et recherche en Midi-Pyrénées, le 23 juin.
[666] Le Monde, 2003. "Jean-Louis Chauzy, ou l'insurrection permanente", le 2 mars.
[667] Midi-Presse-Service, 1996. "Le CESR propose la création de deux universités à Tarbes et Albi", le 19 février.

[668] CESR Midi-Pyrénées, 1997. Contribution à la réflexion sur le développement du site universitaire de Tarbes, le 21 avril.
[669] Les élections régionales de 1996 ont provoqué en Midi-Pyrénées comme dans d'autres régions quelques turbulences. Marc Censi, n'atteignant la majorité des votes qu'avec l'appui du Front National a dû démissionner. C'est donc Martin Malvy (P.S.) qui est élu président de région le 6 avril 1996.

troisième millénaire dans le sud-ouest européen»[670]. Il y préconise « *l'abandon d'une logique de délocalisation d'éléments des universités toulousaines au profit d'une logique audacieuse de création d'une nouvelle Université au Nord-Est de Midi-Pyrénées* »[671].

De son côté, le président de Région Marc Censi prend diverses initiatives. Il promeut la création en mars 1997 d'un « *Syndicat mixte d'étude et de promotion pour une cinquième université en Midi-Pyrénées* » (SM5) qui rassemble avec la Région, le District du Grand Rodez, les Villes d'Albi et de Castres et les Départements du Tarn et de l'Aveyron. Son siège est à Albi. Chacune des collectivités engagées dispose de quatre délégués et la présidence, d'abord assurée par le nouveau maire d'Albi (Philippe Bonnecarrère), est tournante entre les Villes concernées.

b) La mobilisation réactive du milieu universitaire toulousain

Des engagements individuels et scientifiques en faveur de ce projet de cinquième université sont tangibles au sein du milieu universitaire toulousain. Certains présidents ont pu participé à l'effervescence des décideurs régionaux. En 1993, dans le cadre d'un programme de recherche sur le thème de « l'université et la ville », commandité par les ministères de l'Enseignement supérieur et de l'équipement et soutenu par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées, un enseignant-chercheur de l'UT2, analyse le système d'action complexe de Midi-Pyrénées autour des enjeux de délocalisation universitaire. Il conclut sur un scénario innovant : la mise en réseau d'un ensemble de sites au nord-est entre Albi et Rodez et les sites alentour plus petits que sont Figeac et Castres (Carte 1 sur le projet nord-est, p. 80). Ce rapport est largement exploité par les collectivités locales concernées. Il fait office de caution scientifique.

Pour autant, le milieu professionnel universitaire toulousain est plutôt réticent à la création d'une université nouvelle. Ce sont les initiatives prises par leurs principaux partenaires, le Recteur et la Région en tête, qui l'incitent à s'y impliquer. Dès mai 1996, le nouveau Recteur (Mr « G ») et la CPU « t » (Conférence des présidents d'universités toulousaine)[672] décident de nommer Mr « M », ancien président de l'UT2, chargé de

[670] CESR Midi-Pyrénées, 1998. Une université du troisième millénaire dans le Sud-Ouest européen. le 17 avril.
[671] *Ibid*., p. 26.
[672] La CPU « t » correspond, à petite échelle, à la CPU (Conférence nationale des présidents d'Universités) qui rassemble tous les dirigeants d'établissements publics d'enseignement supérieur français.

suivre l'action du SM5[673]. Toutefois, la présence de Mr « M » aux réunions du SM5 est une avancée essentiellement symbolique. Ainsi, lors de la première réunion du SM5 en sa présence, en mars 1997, Marc Censi dit ceci :

« *Nous avons parmi nous, ce matin, le Président Mr « M » que je salue, que je remercie de sa présence, et que je remercie surtout de l'action qu'il mène avec beaucoup de dévouement et d'efficacité pour la création de cette Ve Université. Mais, il est là aujourd'hui avec une seule consigne, c'est à peu près celle de se taire, ce qui est effectivement très gênant, Monsieur le Président, quand on connaît la perspicacité de vos jugements* »[674].

Non dénuée d'humour, cette affirmation laisse présager du chemin qui reste à parcourir pour construire un partenariat solide entre les collectivités locales et les universités toulousaines. En 1998, le Recteur (Mr « G ») prend l'initiative de mettre en place un groupe de travail interuniversitaire sur le thème du développement universitaire du nord-est. Les conclusions de ce groupe sont rendues publiques le 8 juin 1998 à Rodez. Elles fixent le périmètre du projet aux villes de Albi, Castres, Rodez et Figeac[675]. Le président de l'UT2, Mr « G », également doyen de la CPU « t »[676], évoque cette période où les universités toulousaines sont contraintes de s'inscrire *autrement* en région :

> « François Bayrou (…) n'était pas défavorable à une université généraliste, innovante, pluridisciplinaire et multi-sites chez nous. Il a été reçu par le syndicat mixte 5eme en mars 1997. Symboliquement, il a d'ailleurs été accueilli à Rodez et non à Toulouse. Nous, les présidents d'universités, on était complètement affolés parce que là il n'y avait rien c'était vide. Alors, on a mis en place de véritables séances de travail. On a même décidé que dans le prochain contrat [contrat quadriennal1999-2000] on aurait une partie commune, ce qui ne s'était jamais vu ! » (Le président de l'UT2, Mr « G », juin 2002).

Sans parler d'engouement, le milieu universitaire toulousain est donc partie prenante du projet nord-est et contribue à lui donner du contenu.

c) Le lobbying auprès de l'État

Les courriers adressés par le SM5 (Syndicat mixte de promotion pour une cinquième université en Midi-Pyrénées) au ministère se démultiplient d'abord auprès du

---

[673] Syndicat Mixte de promotion pour la 5éme université en Midi-Pyrénées, 1997. Comptes-rendus des débats et de la conférence de presse, séance du 24 mars.
[674] Syndicat Mixte de promotion pour la 5éme université en Midi-Pyrénées, 1997. Comptes-rendus des débats et de la conférence de presse, intervention de Marc Censi, séance du 24 mars, p. 16.
[675] C'est ce périmètre qui a finalement été retenu pour le réseau universitaire du nord-est.
[676] Conférence des présidents des universités toulousaines.

ministre François Bayrou[677] puis auprès de Lionel Jospin[678]. Le ralliement de l'État est cependant un objectif difficile qui s'inscrit dans un contexte conjoncturel peu favorable[679] et qui se confronte aux changements successifs de Gouvernement. Chaque nouveau Gouvernement définit ses priorités qui souvent sont en rupture avec celles du Gouvernement précédent. Dès lors, le projet du nord-est est une histoire à rebondissement. En juin 1998 toutefois, le SM5 obtient du Délégué à la DATAR une garantie essentielle : « *il est acquis que cette université sera dans le contrat de Plan État-Région 2000-2006* »[680]. Cette confirmation est importante car elle donne une certaine irréversibilité au projet.

Ces avancées sont donc déterminantes pour l'avenir des sites d'Albi et de Rodez. Nous notons toutefois que les dynamiques de cette politique régionalisée ne sont pas strictement *descendantes* mais aussi *ascendantes*. Ainsi, c'est autant la politique régionale qui contribue à structurer les politiques locales que les leaders locaux qui se saisissent du niveau régional pour faire avancer leurs projets locaux.

4.2. ALBI : LA CREATION D'UNE UNIVERSITE COMME OUTIL DE NEGOCIATION AVEC LES UNIVERSITES

Avant d'aborder le contenu de la politique d'Albi dans la seconde partie de la décennie quatre-vingt-dix (4.2.2.), il convient de s'arrêter sur la rupture que constitue l'année 1995 (4.2.1.).

4.2.1. 1995 : UNE ANNEE RUPTURE A ALBI

Le changement de municipalité (a), le projet du nord-est (b) et les nouvelles priorités des élus en matière de développement universitaire (c) favorisent un renouvellement stratégique de la politique universitaire Albi/Tarn.

---

[677] Ministère de l'ENESR, 1996. Courrier du ministre (François Bayrou) au président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (Marc Censi), le 15 octobre.
[678] Syndicat Mixte de promotion pour la 5éme université en Midi-Pyrénées, 1999. Courrier des élus du SM5 au premier ministre Lionel Jospin.
[679] Dans un contexte universitaire national et européen de plus en plus concurrentiel, de restrictions budgétaires et de stagnation des effectifs étudiants.
[680] Syndicat Mixte de promotion pour la 5éme université en Midi-Pyrénées, 1998. Bilan d'activités et projets, séance du 22 juin.

a) La fin de l'ère Castel

Après trois mandats, M. Castel est battu aux élections municipales de 1995 par son opposant politique, Philippe Bonnecarrère. Celui-ci est avocat et s'inscrit dans un courant politique tout à fait opposé à l'ancien maire. Il est de droite (UDF-RPR). Il a suivi de près la politique Albi-Tarn en faveur du supérieur. Lors des négociations U2000, il était conseiller régional et avait pu faire le lien entre le projet d'Albi et l'institution régionale. A la date de son élection à la mairie, il a un mandat de conseiller général et représente l'institution départementale au sein du syndicat mixte pour le supérieur. La politique universitaire ne lui est donc pas étrangère. D'ailleurs, le nouveau maire maintient en place le directeur du syndicat mixte recruté par son prédécesseur.

Philippe Bonnecarrère a, néanmoins, fondé sa campagne sur l'argument de la « bonne gestion » municipale : « *venons en au fond… Je n'ai pas l'intention de multiplier les chiffres, mais trois au moins, me paraissent importants. Le premier concerne la dette par habitant (…) ; ensuite, la dette de la Ville (…) ; enfin, la municipalité sortante a un taux de taxe professionnelle extrêmement élevé (…)* »[681]. Ce souci de bonne gestion municipale se répercute donc sur la politique universitaire même si la question du contrôle des dépenses universitaires avait déjà fait l'objet d'initiatives sous M. Castel.

b) Le projet d'université du nord-est

L'adhésion des collectivités locales du Tarn et de la Ville d'Albi au syndicat mixte de promotion pour la cinquième université du nord-est n'a pas été systématique et s'est confronté à quelques craintes et réticences locales. Les élus du Département du Tarn se sont méfiés de l'initiative portée par les élus aveyronnais. Le périmètre du projet n'était pas encore bien défini en 1995 mais Castres n'était pas vraiment concerné alors que le projet pouvait, en revanche, s'ouvrir vers le sud massif central avec Mende et Aurillac.

Dans ce schéma, ce n'est pas Albi mais Rodez qui est au centre. Aussi, après la réunion du 22 septembre 1995 au cours de laquelle le Recteur présente le projet de schéma, les réactions ne tardent pas. La presse locale titre : « *L'Aveyron va-t-il manger le Tarn ?* »[682]. Thierry Carcenac, le président du Conseil Général du Tarn, s'inquiète particulièrement du *tête à tête* entre Albi et Rodez : « *j'ai récemment eu l'occasion de*

---

[681] Tarn Infos, 1994. "Spécial Albi : Philippe Bonnecarrère, la municipalité sortante communique plus qu'elle ne réalise", le 1er décembre.
[682] Tarn Infos, 1995. "Université : L'Aveyron va-t-il manger le Tarn ?", du 5 au 11 octobre.

dire au Préfet de Région que je n'étais pas contre un tel rapprochement. Mais, il faut y associer Castres. Et, il faut voir si on ne peut pas élargir la réflexion à Montauban. Car Albi ne doit pas rester en tête à tête face à Rodez qui s'appuie sur son réseau de villes avec Aurillac et Mende… »[683]. Le nouveau maire reste relativement discret sur la question jusqu'en septembre 1995. Néanmoins, le fait que Philippe Bonnecarrère et Marc Censi soient du même courant politique peut faciliter les rapprochements. Compte tenu de la conjoncture politique nationale et régionale, défendre un projet isolé n'apparaît pas possible pour Albi qui fait donc le choix du réseau dans sa contribution au schéma régional daté d'octobre 1995[684]. Le développement du site d'Albi « *s'inscrit désormais dans le projet universitaire du nord-est de Midi-Pyrénées* ». Cette information est diffusée dans la presse[685].

c) Nouvelle priorités de « qualification »

Dans le contexte tendu des élections de 1995, M. Castel avait mandaté une expertise sur l'avenir du pôle universitaire d'Albi auprès d'un consultant[686]. Le consultant analyse les risques, pour l'avenir d'Albi, de poursuivre un développement qualifié de *quantitatif*. Ce qualificatif fait référence au profil du site essentiellement constitué de premiers cycles et destinés à accueillir des effectifs étudiants relativement importants.

Alors que les effectifs universitaires stagnent globalement en France, le premier risque est que les universités toulousaines se replient sur leurs sites principaux. Ensuite, le saupoudrage de diverses disciplines interdit à terme la présence d'équipes de recherche reconnues. Le consultant conclut donc son rapport sur une préférence : « *s'orienter vers des politiques de qualité et abandonner des logiques de nombre* ». Cette analyse est corroborée par les chiffres. Certes, l'année 1995-96 est marquée par l'augmentation des effectifs du centre universitaire par rapport à l'année 1994-95 (+7.5%) mais cette croissance est essentiellement due aux DEUG de l'UT2. Les élus prennent alors conscience que « *les effectifs du centre universitaire semblent connaître, pour la première fois, une stabilisation* »[687].

---

[683] Tarn Infos, 1995. "Université : Carcenac plaide pour le Tarn", du 5 au 11 octobre.
[684] Ville d'Albi, 1995. Contribution au schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, octobre.
[685] La Dépêche, 1995. "Coup de fil à Marc Censi", 11 octobre.
[686] Cabinet-conseil « S », 1995. Étude sur l'avenir du pôle universitaire Albi-Tarn, p. 95.

[687] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Rentrée universitaire 1995, séance du 28 novembre.

Tableau 4 : Effectifs universitaires, rentrée 1996 - Albi

Campus d'Albi	1996
Université des sciences sociales (DEUG droit)	344
Université du Mirail (DEUG lettres Modernes, Anglais, Espagnol, Géographie, Histoire, DAU)	680
Université Paul Sabatier (DEUG Sciences, DUT-Tech de co/alternance)	662
Total DEUG (7 en 1996)	1564
Total formations universitaires hors IUFM	**1686**
Total toutes formations supérieures	**3458**

Sources : Registre de délibérations du comité syndical, séance du 26 novembre 1996.

En conséquence, le syndicat mixte va s'orienter vers une stratégie *mixte* qui est à la fois « quantitative », en vue de l'implantation des DEUG toulousains non encore localisés et « qualitative », pour l'implantation de second et troisième cycles, d'activités de formation continue et de recherche. Plus précisément, la contribution locale au schéma de 1995 inscrit trois objectifs :

- la poursuite de l'implantation des premiers cycles non encore présents ;
- l'engagement pour le développement de formations plus spécialisées ;
- le développement des activités de recherche et de formation continue.

L'ensemble de ces changements annonce un nouveau contexte à la relation aux universités, de nouveaux enjeux de négociation avec elles ainsi que de nouvelles ressources pour les convaincre. Il est perceptible que le syndicat mixte devient un peu plus exigeant vis-à-vis des universités toulousaines. Ce changement apparaît assez nettement dans le discours du directeur du syndicat mixte Albi-Tarn :

> « J'avais de mon côté les élus qui souhaitaient ardemment le développement universitaire. J'avais donc une commande politique en amont. A partir de là, je me suis trouvé en situation d'accompagnement de l'activité universitaire mais aussi d'impulser et d'inciter ces universités à se développer et à ne pas s'endormir sur la relative bonne santé des DEUG. Ils pouvaient considérer que les choses allaient bien comme ça alors que la démographie va déclinant que l'on marche sur du sable », (Directeur du syndicat mixte, juin 1999).

A ce titre, 1995 marque aussi une rupture dans la relation politico-universitaire.

4.2.2. NOUVEAUX ENJEUX DE DEVELOPPEMENT ET DE GESTION

Les priorités politiques locales visent désormais à confirmer le statut *universitaire* du site albigeois (a) tout en tentant d'introduire des règles de meilleure gestion (b). Le projet d'université du nord-est est ici clairement mobilisé comme outil d'argumentation.

a) Les enjeux de développement du site

Durant cette période, le syndicat mixte est particulièrement offensif sur tout ce qui touche au développement du site. Son action est double : l'information et la communication et les nouvelles formations.

Le territoire nord-est, un réseau universitaire ou le bassin de recrutement d'Albi ?

Les actions en faveur de l'information et de la communication du site auprès des jeunes du bassin Tarn-Aveyron ne sont pas nouvelles mais vont s'intensifier durant cette période en exploitant fortement le projet du réseau universitaire du nord-est : « *le Tarn et l'Aveyron produisent 5000 bacheliers environ par an. Ces derniers sont encore très nombreux à s'inscrire à Toulouse, dans des disciplines enseignées à Albi* » [688]. L'attractivité du site d'Albi auprès des jeunes du nord-est est considéré comme fragile : 71% sont tarnais et 26% « *seulement* » sont aveyronnais. En ce qui concerne exclusivement les tarnais, 69% d'entre eux sont originaires du Tarn-nord (dont 35% d'Albi et de son agglomération) et 27% « *seulement* » du Tarn-sud[689].

Les collectivités locales du réseau du nord-est décident de mener en commun des actions d'information auprès des lycéens de la zone à partir de 1997[690]. Pour Albi, l'enjeu est bien de capter plus directement les populations aveyronnaises :

« *II paraît tout à fait judicieux d'évoquer avec la Délégation Régionale de l'ONISEP la possibilité d'organiser les 2° rencontres ONISEP dans l'Aveyron, là même où l'information sur le centre Universitaire d'Albi a le plus de difficulté à passer, puisque les bacheliers aveyronnais sont nombreux à préférer Toulouse pour y suivre des formations universitaires enseignées à Albi* »[691].

L'acteur public local souhaite explicitement faire d'Albi le centre d'accueil principal des bacheliers de tout le territoire nord-est.

Le projet d'université du nord-est ou la « qualification » du site universitaire d'Albi

En matière de développement universitaire, le syndicat mixte poursuit une double ambition. Sur le plan « quantitatif » tout d'abord, il prend note de la décision de l'UT2 en 1994 de faire d'Albi le centre de sa politique de territorialisation. Cette politique a deux orientations : « *gérer les forts effectifs toulousains et offrir la possibilité de poursuivre des études à une population étudiante qui ne serait pas allée à Toulouse sans*

---

[688] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Évolution de l'enseignement supérieur sur Albi, séance du 9 juillet.
[689] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Évolution de l'enseignement supérieur sur Albi, *op. cit*.
[690] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Rentrée 1996 et évolution des projets universitaires, séance du 26 novembre.
[691] Comité syndical Albi-Tarn, 1997. Rentrée Universitaire 1997- Aspects pédagogiques, séance du 17 septembre.

délocalisation à Albi »[692]. Deux DEUG de sociologie et de psychologie sont implantés à la rentrée 1997.

Sur le plan « qualitatif », la recherche et la formation continue ainsi que les seconds et troisièmes cycles sont considérés comme « *l'actualité du moment* »[693]. En matière de Recherche, les élus ont conscience des carences du site[694]. Seul l'UT1 développe un projet alors que l'UT2 émet en 1999 un projet de mise en place d'un « relais recherche et applications »[695]. Ce projet ne vise pas à implanter de véritables laboratoires à Albi mais à localiser certaines activités de recherche appliquée. En décembre 1999 toutefois, « *le relais recherche et applications est encore à l'état de projet* »[696].

La formation continue est le deuxième enjeu local : «*…un dossier [formation continue] qui vise à la fois à assurer le développement universitaire d'Albi et à permettre un accroissement de la compétitivité de l'économie tarnaise en opérant un transfert de connaissances des Universités vers les entreprises* »[697]. C'est dans le cadre du projet du nord-est et plus précisément des rencontres de la « CPU t » que ce dossier va se concrétiser. Il va même devenir le premier dossier interuniversitaire des sites délocalisés du nord-est au profit d'Albi : « *il est à noter que l'aspect interuniversitaire de ce projet est un élément tout à fait novateur sur l'Académie de Toulouse* »[698]. Une première charte de la formation continue universitaire est signée en juin 1997 entre les trois universités toulousaines, la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Albi et le syndicat mixte[699]. En 1998, est constitué le « Pôle interuniversitaire de formation continue » du Tarn regroupant cette fois les cinq établissements universitaires toulousains (trois universités +écoles d'ingénieurs : INSA+INP).

---

[692] Correspondances, 1994. "Les délocalisations", journal de l'UT2, n°7, mai.
[693] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Développement des activités universitaires d'Albi, séance du 26 mars.
[694] *Ibid*.
[695] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Évolution des projets de développement universitaire, séance du 15 juin.
[696] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Rentrée universitaire et projets de développement sur Albi, séance du 6 décembre.
[697]Comité syndical Albi-Tarn, 1997. Formation continue, séance du 26 juin.
[698] *Ibid.*
[699] *Ibid.*

Enfin, la qualification du site passe par l'implantation de formations de seconds et troisièmes cycles. En 1999, ces formations « *font défaut* »[700] mais des projets existent. L'UT1 est plutôt défavorable à la création de second cycle à Albi alors que les effectifs de la deuxième année du DEUG ne le justifient pas. En revanche, elle propose la mise en place d'une cyberlicence en droit fondée sur des enseignements à distance[701]. Dès 1996, l'UT2 porte un projet de DESS « environnement ». Malgré une maturation longue de l'idée (1996) à la réalisation (2000), ce projet demeure innovant puisqu'il est interuniversitaire (UT2/UT3).

b) Les enjeux de gestion

La gestion du centre universitaire est désormais considérée comme une mission *traditionnelle*[702] du syndicat mixte. Toutefois, c'est une mission dont l'impact financier est préoccupant. Deux mots sont récurrents dans les orientations budgétaires des années 1996 et 1997 : « *stabilisation* » et « *économie* »[703].

Plusieurs éléments conjoncturels vont être favorables à la réduction des dépenses. L'année 1995 marque la fin des gros investissements pour le campus et l'absence de création de nouvelles formations permet la stabilisation « *du budget de fonctionnement* »[704]. Certes, ce dernier facteur est efficace mais contradictoire avec les objectifs poursuivis par le SM Albi-Tarn. Celui-ci soutient donc d'autres mesures. Même s'il n'y parvient qu'imparfaitement, le syndicat poursuit notamment un objectif managérial : il s'agit « *de mettre en place de strictes mesures d'économie de dépenses (économie d'énergie, baisse de déficit de restauration, négociation en vue de la limitation du surcoût pédagogique notamment) et d'optimisation des moyens (…)* ». Par ailleurs, il devient plus sélectif, les dépenses nouvelles devant essentiellement concerner les projets « *qualifiant* » pour le site[705].

La gestion interuniversitaire du site : un double enjeu politique

La gestion interuniversitaire du campus est un problème ancien à Albi. Elle est difficile car nécessite de faire fonctionner ensemble trois antennes d'universités

---

[700] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Formations initiales nouvelles à bac+3 et bac+5, séance du 18 janvier.
[701] *Ibid*.
[702] Comité syndical Albi-Tarn, 1997. Orientations budgétaires, séance du 27 mars.
[703] Comité syndical Albi-Tarn, 1996 et 1997. Débat d'orientations budgétaires, séances du 13 février et du 27 mars.

[704] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Débat d'orientations budgétaires, *op. cit.*
[705] *Ibid*.

autonomes peu habituées à coopérer entre elles. Pourtant, elle présente pour le syndicat un double enjeu :

- financier d'abord, il s'agit d'utiliser de façon optimale les bâtiments et les équipements ;
- politique ensuite, la gestion interuniversitaire se traduit, si elle réussit, par une institutionnalisation du site et donc aussi une autonomisation de celui-ci par rapport aux sites toulousains.

Dès lors, quand il s'agit d'accueillir les deux nouveaux DEUG de sociologie et de psychologie, la position des élus est claire : « *la baisse sensible des effectifs de DEUG de droit lors de la rentrée d'octobre 1996 devrait offrir à l'UT1 la possibilité de libérer un amphithéâtre et des salles de cours au profit de l'UT2 pour la rentrée 1997* »[706].

Un accord est finalement trouvé avec l'UT1 en avril 1997, c'est-à-dire quelques mois avant l'arrivée des deux nouveaux DEUG. Mais l'UT1 reste affectataire des locaux concernés et possède la maîtrise de la gestion des emplois du temps. Cela conduit le président de l'UT2 à dire que *« l'UT2 et son corps enseignant en particulier fait la preuve dans cette affaire d'un grand esprit d'ouverture »*[707].

Quant à l'institutionnalisation du site, Michel Castel et son directeur administratif avaient vu leurs diverses initiatives en ce sens échouer. A part les services universitaires annexes (bibliothèque, restaurant, activités sportives, salle informatique), la gestion du site n'est absolument pas commune. Chaque antenne fonctionne de façon indépendante et en lien avec son université-mère :

> « Le problème est qu'il y a toujours de la rivalité. Mais, celle-ci s'est déplacée. Celle entre universités et collectivités locales n'existe plus mais celle entre universités existe elle concrètement. Je traite en général en bilatéral avec chacune d'elles » (Directeur du Syndicat Mixte, juin 1999).

Toutefois, le contexte régional mais aussi local n'est plus le même. La CPU « t » est officiellement impliquée dans le projet d'université du nord-est. Ensuite, au niveau local, les enseignants et le personnel administratif sont confrontés quotidiennement aux contraintes d'un fonctionnement délocalisé. L'antenne n'a aucune autonomie, ni administrative, ni pédagogique. Toute décision dépend soit du président, soit des UFR

---

[706] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Rentrée 1996 et évolution des projets universitaires, séance du 26 novembre.

[707] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Développement de l'Université du Mirail-DEUG sociologie et psychologie-sport universitaire, séance du 14 avril.

(Unités de formations et de recherche), soit des départements disciplinaires. Pour les inscriptions des étudiants par exemple, tout se fait à Toulouse. Enfin, les responsables pédagogiques des DEUG doivent gérer un fonctionnement fondé sur une équipe enseignante « turbo »[708]. En conséquence, les personnels universitaires investis quotidiennement sur le site sont parmi les premiers à solliciter un peu plus d'autonomie et rejoignent, à ce titre, les objectifs politiques locaux. Finalement, en mars 1999, les partenaires s'accordent pour créer une commission interuniversitaire :

« *Cette commission est destinée à étudier, mettre en œuvre et évaluer les actions liées au développement de l'enseignement supérieur sur le campus universitaire d'Albi. Cette commission faciliterait la concertation des universités délocalisées entre elles, des universités délocalisées avec les acteurs locaux concernés par les activités d'enseignement supérieur sur Albi mais aussi, sur le nord-est de Midi-Pyrénées, dans la perspective d'une cinquième université* »[709].

Dans la première version du projet, il est prévu que cette commission soit composée de deux représentants de chacune des universités, d'un représentant du Recteur, d'un représentant du SM Albi-Tarn et d'un représentant des étudiants de chaque université. Il est par ailleurs décidé qu'elle soit présidée par l'un des représentants de la CPU « t ». Le projet de convention reste toutefois prudent :« *les positions de la commission ne revêtent un aspect exécutoire qu'en cas de consensus entre les universités ; en cas de divergence d'opinion, la question sera portée à la connaissance de la Conférence des présidents des universités toulousaines qui en arrêtera une décision* »[710].

La version définitive est peu modifiée mais les corrections apportées n'en demeurent pas moins significatives des résistances persistantes au partenariat. Premier point, la condition du consensus est réaffirmée comme condition *sine qua none* à toute décision. Deuxième point, les universités ne souhaitent pas que le Recteur participe à cette commission interuniversitaire. Celui-ci, reconnu comme chancelier des universités, représente encore le symbole d'une tutelle étatique pourtant supprimée. Troisième et dernier point, concernant les emplois du temps, les amphithéâtres et les salles de cours, il

---

[708] Qualificatif donné aux enseignants-chercheurs exerçant une partie de leurs activités d'enseignement sur des sites éloignés de leurs lieux d'activités professionnelles principales et de leurs domiciles. Ce phénomène ancien se limitait jusqu'au début 1990 aux universités de la couronne parisienne subissant l'attractivité des universités parisiennes.
[709] SM Albi-Tarn, Projet de convention interuniversitaire- site d'Albi, mars 1999.
[710] *Ibid*., p. 2.

est finalement décidé de préciser que l'harmonisation et l'utilisation partagée « *ne pourront se faire qu'en tenant compte des contraintes spécifiques des établissements partenaires* »[711].

La commission interuniversitaire ne s'est donc pas faite en un jour :

> « La commission interuniversitaire d'Albi, c'est grâce à Mr « JPC » que nous avons réussi à le monter. Albi, c'est trois universités et il nous a fallu deux ans de travail. Le responsable local de l'UTX était contre (…), le responsable local de l'UTY était passif, et c'est donc le président lui-même de l'UTY qui lui a dit : "écoutez si nous ne sommes pas capables de faire de l'interuniversitaire à Albi, ce n'est pas la peine que l'on se lance dans le projet d'une université nouvelle !". Je me souviens, qu'au niveau de la CPU « t », on se réunissait parfois jusqu'à deux fois par mois pour des questions d'emplois du temps » (Président de l'UT2, Mr « G », juin 2001).

Par son caractère innovant, cela reste une avancée indéniable pour le développement universitaire d'Albi et plus largement du nord-est.

Surcoûts pédagogiques : le souci de la stabilisation

Les surcoûts pédagogiques sont l'autre problème récurrent de la politique albigeoise. Le comité syndical tente d'abord de fixer un palier des dépenses auprès des universités à hauteur des 304 000 euros atteints en 1995[712]. Or, les universités fournissent à peu près la même réponse. Une des conditions à la délocalisation était de garantir aux enseignants des compensations suffisantes susceptibles de les faire se déplacer pour assurer leurs cours à quatre-vingt kilomètres de Toulouse.

Les trois présidents sont donc contre la réévaluation des surcoûts. Un des présidents estime que ces versements : « *ne sont pas des rentes de situation mais bien la contrepartie d'un service effectivement rendu* »[713]. Un autre rappelle que : *« les heures de sujétion ne sauraient être supprimées sans prendre le risque d'abaisser significativement la qualité des enseignements dispensés à Albi puisque s'en suivrait la faible participation d'enseignants de rang universitaire* »[714]. Un autre, plus compréhensif, rappelle que : *« la croissance des coûts devrait se stabiliser en 1995-96 avec l'inscription de seulement 700 étudiants* »[715].

---

[711] *Ibid*.
[712] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Séance du 28 novembre, *op. cit*.
[713] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Réponses des Présidents d'Université ou de leurs représentants sur le site, séance du 28 novembre, *op. cit*.
[714] *Ibid*.
[715] Comité syndical Albi-Tarn, 1995. Réponses des Présidents d'Université ou de leurs représentants sur le site, séance du 28 novembre, *op. cit*.

En 1996, la requête locale est réitérée[716] mais avec plus d'appréhension : « *cette négociation ne sera pas sans conséquences sur le nombre des matières enseignées à Albi* »[717]. Le comité syndical reste donc prudent en garantissant que la fixation d'un seuil n'est pas une décision catégorique mais constitue une mesure préventive « *d'une dérive toujours possible* »[718]. Toute nouvelle formation est désormais automatiquement analysée en fonction de ses surcoûts pédagogiques. Ainsi, la création d'une cyberlicence en droit est perçue comme un projet intéressant : « *les heures complémentaires dites de « sujétion » sont ici évitées pour la première fois à Albi : elles ne concernent en effet que les cours pour lesquels les enseignants de rang universitaire (professeurs et maîtres de conférences) sont amenés à se déplacer, ce qui ne sera pas le cas pour la cyberlicence »*[719]. A l'inverse, le DESS est analysé comme un projet coûteux : « *Le DESS nécessite de nombreux déplacements et génère un « surcoût » pédagogique lié à l'éloignement de Toulouse et des autres universités (françaises, italiennes et anglaises) dont les enseignants sont issus*»[720].

En réalité, la marge de manœuvre politique locale est quasi inexistante. Les économies pédagogiques restent symboliques et dès 1997, la barre des 304 800€ est dépassée. C'est un événement externe et indépendant de l'action syndicale qui va permettre de réduire les surcoûts. Au cours de l'année 1999, le président de l'UT3 informe le SM Albi-Tarn que la chambre régionale des comptes vient de dénoncer les conditions de rémunération, par son université, de ses enseignants toulousains à Albi. L'UT3 doit trouver une autre solution et est amené, en attendant, à suspendre sa sollicitation auprès du syndicat. La part pédagogique attribuée à l'UT3 en 1999 était de 470 000F. Cette somme n'est donc pas inscrite au budget primitif 2000.

Finalement, cette période 1996-1999 n'est pas riche en création de formations nouvelles mais marque tout de même un palier en annonçant une nouvelle étape de *qualification* du site albigeois. Les projets nouveaux correspondent aux nouvelles orientations syndicales (second et troisième cycles, recherche, formation continue) et les

[716] Comité syndical Albi-Tarn, 1996. Débat d'orientations budgétaires, séance du 13 février.
[717] *Ibid*.
[718] *Ibid*.

[719] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Rentrée universitaire et projets de développement sur Albi, le 6 décembre.
[720] *Ibid.*

nouvelles échéances contractuelles (CPER 2000-2006) doivent permettre de confirmer ce « *saut qualitatif* »[721].

4.3. RODEZ : LA CREATION D'UNE UNIVERSITE COMME JUSTIFICATION D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

A partir de 1996, Marc Censi redevient président du syndicat mixte Rodez-Aveyron et reprend en main la conduite de la politique universitaire locale Comme à Albi, 1995 est l'occasion d'un bilan et d'une nouvelle stratégie volontariste (4.3.1.). La nouvelle politique s'appuie d'abord sur une organisation renouvelée (4.3.2.) et ensuite sur la mise en place d'un comité de site (4.3.3.)

4.3.1. BILAN MITIGE ET ORIENTATIONS VOLONTARISTES

L'année 1995[722] est l'occasion d'un bilan sur la situation universitaire du site (a) et d'un constat politique local : le développement universitaire de Rodez ne peur reposer que sur un volontarisme politique (b).

a) Bilan

La politique syndicale de rattrapage des années 1992-1994 a eu des effets concrets sur le site ruthénois. Un centre universitaire a été construit. Ce centre accueille un DEUG LEA depuis la rentrée 1993, un nouveau DEUG AES depuis 1995 et deux nouveaux DEUG « Lettres Modernes» et « STAPS ». Les trois universités toulousaines traditionnelles sont représentées. A ce dispositif universitaire généraliste, s'ajoute l'IUT et ses trois départements disciplinaires : le département le plus ancien GEA (Gestion des Entreprises et des Administrations) ; le département Informatique crée en 1986 ; le département OGP (Organisation et gestion de la production) fruit du Plan U2000. L'antenne IUFM « spécialité langues » est installée à Rodez depuis 1991. En considérant les effectifs universitaires, ceux du centre consulaire de formations, des BTS en lycées (public, privé) ainsi que les autres formations (infirmières,…), Rodez rassemble un millier d'étudiants à la rentrée 1995. Mais, ce nombre est à relativiser. Si nous nous cantonnons aux formations universitaires, le poids de Rodez dans sa région reste faible et les perspectives de croissance limitées (Tableau 5).

---

[721] SM Albi-Tarn, 2000. Brochure de présentation et de synthèse du développement universitaire à Albi, réalisée par le directeur du syndicat mixte, octobre, p. 7.

[722] L'analyse se fonde ici sur trois documents stratégiques réalisés en interne par les agents administratifs du Conseil Général et visant très directement à définir les lignes d'action de l'avenir. Ces notes on été écrites, la première en janvier 1995, la seconde en juin 1995 et l'autre en avril 1996.

Tableau 5 : Comparaison des effectifs des sites universitaires en Midi-Pyrénées (hors Toulouse), année 1994-1995

Site	CPGE	STS	IUT	Université	IUFM	Ecole d'ingénieurs	Autres	Total
Albi	143	431	-	1721	148	81	81	2524
Auch	-	209	226	-	83	-	-	518
Cahors	-	290	-	17	76	-	10	393
Castres	-	216	77	-	-	-	-	293
Montauban	-	272	-	163	128	-	52	615
Foix	-	57	-	8	71	-	-	136
Tarbes	204	1053	656	83	197	786	34	3013
Rodez	-	476	276	82	140	-	49	1023

Source : D. Filâtre, 1996. Les effets des implantations nouvelles…, vol. 1, p. 19.

A la rentrée 1996, le DEUG LEA rassemble 92 étudiants alors que le nouveau DEUG AES réunit 95 étudiants, le DEUG STAPS (1ere année) semble le plus attractif avec 174 étudiants, le DEUG *innovant* lettres et musique (1ere année) n'accueille que 17 étudiants. L'IUT connaît aussi des difficultés de recrutement. Le département GEA est de loin le plus important qui recrute 178 étudiants alors que les deux départements Informatique et OGP rassemblent successivement 64 et 48 étudiants. Les tendances ne sont pas forcément à la hausse. Lors d'un bilan du Plan U2000 réalisé en 1995, le CESR a pointé la fragilité de l'IUT de Rodez : « *les départements de l'IUT de Rodez ont du mal à trouver un nombre suffisant de candidats, même lorsqu'ils sont anciens* »[723]. Ce rapport conclut d'ailleurs sur la fragilité globale du site de Rodez : « *parce qu'il ne parvient pas à « fixer » sur place un nombre suffisant de candidats à des études supérieures* »[724]. L'implication des enseignants-chercheurs apparaît également être un problème : « *à l'évidence, et avec toute l'objectivité d'analyse qui doit être introduite, on ne peut pas s'empêcher de relever que l'absence d'un chef de file universitaire a été et demeure un handicap pour Rodez* »[725].

Enfin, le dynamisme apparemment *naturel* d'Albi provoque un certain découragement du côté des techniciens locaux :

« Sans entrer dans une polémique stérile, il faut bien constater qu'Albi définit actuellement une stratégie de développement entièrement assise sur elle-même et Toulouse. Tirée par l'école des Mines, fortement relayée par les universités et appuyée

[723] CESR Midi-Pyrénées, 1995. Réactualisation du rapport sur l'enseignement supérieur et recherche en Midi-Pyrénées, 23 juin, p. 121.
[724] *Ibid*., p. 126.
[725] CG Aveyron, 1995. Formation supérieure, une nécessaire complémentarité des stratégies de développement des Formations Supérieures, de la Recherche et de la diffusion technologique entre Albi et Rodez, le DGSA et la secrétaire générale du SM Aveyron-Rodez, le 22 juin, p. 4.

par les politiques, on peut imaginer que cette stratégie dont les objectifs, aujourd'hui posés pour le moyen terme (5-10 ans) de créer un véritable site universitaire seront atteints (Université autonome ? 5éme Université de Midi-Pyrénées) »[726].

Ce bilan inquiétant se traduit par une réaction volontariste.

b) Orientations volontaristes

Les deux techniciens en charge du dossier prônent l'élaboration « *d'une stratégie politique volontariste* »[727]. Celle-ci se décline par des actions sur le site mais aussi par des mesures en faveur de la constitution d'une complémentarité Albi/Rodez. Trois notes successives, le 4 mars 1994, le 6 janvier 1995 et le 22 juin 1995 insistent sur ce thème : « c*réer un véritable réseau partenarial entre Albi et Rodez afin que les deux sites et leurs territoires mènent des politiques concertées, visant la complémentarité des démarches dans un souci d'équilibre* »[728].

De son côté, Marc Censi a l'occasion de défendre le projet d'une université nouvelle dans le nord-est à l'occasion d'un colloque organisé par le Conseil Général de l'Aveyron[729]. Sans retenue, l'élu donne son avis sur l'histoire du développement universitaire de Rodez. Son sentiment, dont il avait déjà fait part au Recteur en 1995, est que la logique de la délocalisation a ses limites. Ses doutes tiennent d'abord à l'offre caractéristique des sites délocalisés en Midi Pyrénées : « *à la question : les ruthénois iront-ils à Albi pour faire leurs études et les Albigeois viendront-ils à Rodez ? (…) Les albigeois viendront-ils faire le DEUG de langues à Rodez plutôt qu'à Toulouse ? Non. Si par contre, à Rodez, on a une formation bac+5 (…), alors les Albigeois viendront à Rodez* »[730].

Les limites sont également financières. Marc Censi ne mâche pas ses mots : « *aujourd'hui, il faut savoir qu'en région Midi-Pyrénées et ailleurs probablement, l'enseignement supérieur coûte très cher aux collectivités territoriales. Avec ce système de faire payer les collectivités territoriales, on aboutit à ce paradoxe qu'un étudiant*

---

[726]CG Aveyron, 1995. Note interne, le 6 janvier.
[727] SM Aveyron-Rodez, 1995. Formation supérieure, une nécessaire complémentarité des stratégies de développement des formations supérieures, de la recherche et de la diffusion technologique entre Albi et Rodez, le DGSA et la chargée de mission, le 22 juin, p. 5.
[728] CG Aveyron, 1995. Note interne, le 6 janvier, *op. cit.*
[729] Ce colloque « Aveyron 2001 » s'inscrit dans le cadre de la politique départementale amorcée en 1991 sur le thème du développement du département (infrastructures routières, enseignement supérieur, tourisme).
[730] Intervention de Marc Censi, *in* CG Aveyron, 1996. Aveyron 2001. 1996, Un regard à mi-parcours, actes du colloque, p. 93.

toulousain ne coûte rien ou presque à la commune de Toulouse et que, par contre, un étudiant ruthénois coûte très cher aux contribuables ruthénois et à la collectivité aveyronnaise. On nous fait payer les heures de cours et les déplacements, c'est comme cela qu'on finance la délocalisation. Il faut que ces choses là soient dites »[731].

Pour autant, même si Marc Censi estime que la décision de créer une université nouvelle ne peut venir que de l'État, il ne prône pas pour autant le statu quo local. Ainsi, dans sa contribution au schéma de 1995[732], le SM Aveyron-Rodez défend trois objectifs :

- le premier consiste à défendre une logique de complémentarité Albi-Rodez ;
-le deuxième vise à engager une réelle réflexion pédagogique pour des formations de premier cycle correspondant à une attente sociale et économique ;
- le troisième prévoit de créer et développer des formations spécifiques, en général post-bac+2, permettant de qualifier le territoire.

4.3.2. UNE ORGANISATION INSTRUMENTALISEE

Parallèlement à ces orientations nouvelles, 1996 est marqué par le départ des deux responsables administratifs en charge du dossier (a). La nouvelle organisation est qualifiée d'instrumentalisée dans le sens où elle est temporaire et correspond aux priorités du moment (b).

a) Départs

En 1996, les deux responsables administratifs originaires du Conseil général qui constituaient les piliers de la politique syndicale quittent leurs fonctions. Le directeur général adjoint des services devient le directeur du CEEA (Comité d'Expansion Économique Aveyronnais) et conserve ainsi un lien avec la politique universitaire locale. La secrétaire du syndicat mixte quitte pour sa part l'Aveyron.

b) Recrutement de nouvelles compétences « techniques »

Les élus profitent de l'occasion pour réfléchir à une meilleure adéquation des compétences administratives et techniques à leur ambition universitaire. Le futur secrétaire doit :

---

[731] Intervention de Marc Censi *in* CG Aveyron, 1996. Aveyron 2001. 1996, Un regard à mi-parcours, actes du colloque, p. 95.
[732] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1994. Schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, séance du 22 décembre.

- participer à la définition de la politique des formations supérieures ;
- assurer, pour le centre universitaire, la mise en place opérationnelle des formations en liaison avec les responsables pédagogiques des universités ;
- assurer la direction du syndicat mixte (préparation et exécution des budgets, préparation et suivi des comités syndicaux, gestion du personnel, gestion administrative et opérationnelle du SM et de son patrimoine)[733].

Deux compétences ressortent de ce profil : une compétence administrative et une compétence de développeur universitaire. Au vu de ce profil hybride, c'est finalement un agent contractuel qui est recruté en juin 1996. Or, pour des raisons de légalité, la préfecture informe très rapidement les élus que le recrutement d'un personnel statutaire[734] est nécessaire pour assumer le secrétariat de l'établissement public de coopération. L'agent contractuel reste donc peu de temps à son poste, de juin 1996[735] à juin 1997.

Il apparaît en fait que les élus locaux sont moins préoccupés de se doter de compétences bureaucratiques que de compétences de développeur. En effet, le poste de secrétaire reste vacant jusqu'en 1999 alors que le syndicat mixte s'étoffe en compétences d'expertise. Pour amorcer la réflexion pédagogique, Marc Censi estime qu'« *en plus de la mobilisation des compétences locales, un accompagnement méthodologique externe, technique et d'animation s'impose* »[736]. Le président du syndicat fait donc appel à un consultant ayant déjà fait la preuve de sa *« compétence en matière de développement de projets liés à l'Enseignement Supérieur* ». Celui-ci doit apporter *« une aide permanente à la cohérence et à l'homogénéité du Projet Aveyronnais* »[737]. Par ailleurs, ce consultant est secondé par le personnel du comité d'expansion économique aveyronnais, son nouveau directeur et son chargé de mission, ingénieur agronome et spécialiste du développement local.

---

[733] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1996. Personnel : secrétaire général, séance du 25 mars.
[734] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1997. Administration du syndicat, séance du 23 juin.
[735] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1996. Présentation du secrétaire général du syndicat mixte, séance du 1er juillet.
[736] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1996. Présentation de la démarche comité de site, séance du 28 octobre.

[737] *Ibid*.

4.3.3. LE COMITE DE SITE : UN OUTIL INNOVANT DE PLANIFICATION UNIVERSITAIRE

La mise en place du comité de site est destinée à favoriser les échanges entre tous les acteurs concernés par les formations supérieures au niveau de l'agglomération. En voici les objectifs (a), la démarche (b) et les résultats(c).

a) Un dispositif de réflexion, pas de coordination

Le dispositif « comité de site » n'émane pas strictement de l'initiative locale mais est un concept issu de la loi d'aménagement du territoire de 1995 (loi Pasqua). Néanmoins, ce dispositif n'a pas de pouvoir décisionnel. A la question introductive de la note du consultant : *«- pourquoi un « comité de réflexion » du site ruthénois ? »* [738], une annotation précise dans la marge[739] : *« alors, comité de réflexion ou comité de coordination ? »*. C'est bien l'appellation « comité de réflexion » qui est finalement choisie, les niveaux de décision locaux n'ayant pas le pouvoir de coordination du secteur. L'objectif est donc de *« faire intégrer d'urgence le projet dans le schéma sectoriel national par ajustement du schéma d'enseignement supérieur actuel »*[740]

b) La démarche

La démarche s'effectue en deux temps. Premièrement, il s'agit de conceptualiser des projets de formation à partir de groupes thématiques de réflexion. Deuxièmement, de façon plus transversale, les élus doivent décliner ces projets pédagogiques en axes d'intervention politiques.

La première phase démarre en novembre 1996 et s'achève en novembre 1997. Quatre-vingt personnes, chefs d'établissements, représentants des universités toulousaines, représentants d'organismes publics (culturel, touristique,..), enseignants localisés, élus, chefs d'entreprises et personnes qualifiées, participent au comité de site et sont répartis en trois groupes de travail thématiques : sciences du vivant, technologies d'application, secteur tertiaire (Tableau n°6).

---

[738] Cabinet-conseil « S », 1996. Pourquoi un « comité de réflexion » du site ruthénois ?, note stratégique destinée au président du syndicat mixte, le 18 novembre.
[739] Dont l'auteur nous est inconnu mais qui relève du syndicat, soit le président, soit un responsable administratif du District ou du CEEA.
[740] Cabinet-conseil « S », 1996. Note stratégique, le 18 novembre, *op.cit*.

Tableau 6 : Les participants au comité de site -Rodez

	Groupe 1 Sciences du vivant	Groupe 2 Technologies d'application	Groupe 3 Secteur tertiaire	Total
Animateurs Institution de rattachement	1 Technicien/CEEA	2 Techniciens/CEEA et CRIIT	1 Secrétaire contractuelle/SM	4
Universitaires et Ecoles d'ingénieurs	2	0	6	8
IUT	0	2	5	7
Autres dispositifs de formation supérieure (IUFM, Centre consulaire, Lycée, Institut de la pierre)	1	4	5	10
Entreprises	4	7	4	15
Organismes publics (culture, tourisme, APEC..)		0	9	9
Elus	0	0	2 (Millau)	2
Agents administratifs des collectivités locales	0	0	1	1
Représentants du ministère de l'ENESR (Rectorat, IA)	0	0	2	2
Autres (CCI)	1	2	0	3
Total	9	17	35	61

Si la sphère économique est bien représentée, la sphère politique l'est beaucoup moins. Les seuls élus en présence viennent de Millau, un autre site de formations supérieures de l'Aveyron. En fait, il s'agit de faire se rencontrer les acteurs de l'« offre » et de la « demande » de formations supérieures.

c) Les résultats de la réflexion collective

Finalement, la mobilisation locale a été forte et le consultant liste une douzaine de projets. Le groupe thématique « sciences du vivant » a pu bénéficier de la présence d'acteurs économiques locaux importants comme le directeur de la société RAGT, la plus grosse entreprise du département, ou le directeur d'Agromip. Ce groupe a également bénéficié du dynamisme du responsable du DEUG STAPS à Rodez. Plusieurs projets voient le jour dans les domaines de la viande et des produits carnés et des activités physiques liées au bien-être et à la prévention de la vieillesse. Le groupe thématique « technologies d'application » fait des propositions pour un IUP « génie industriel » et un IUP « génie mathématique et Informatique ». Le groupe « activités du secteur tertiaire » définit diverses propositions autour de six rubriques : « droit et sciences juridiques » (maîtrise AES) ; « banque et Assurances » ; « gestion, management et fiscalité » ; « tourisme, culture et loisirs » ; « langues » ; « agroalimentaire ».

La deuxième phase de travail, beaucoup plus courte que la première (entre juin et septembre 1997). Elle doit déterminer « *les axes majeurs à prendre en compte dans l'avenir qui doivent s'orienter vers la professionnalisation, la cohérence entre les formations et la cohésion entre les institutions* »[741]. En effet, il s'agit désormais de valoriser à l'extérieur le travail réalisé[742].

Si le comité de site a donné lieu à des échanges fructueux entre les acteurs locaux concernés par l'enseignement supérieur, les changements de gouvernement de 1997 vont bouleverser les orientations politiques locales. Finalement, entre la fin du comité de site et l'exploitation de ses réflexions, il se passera plus d'un an. Ce n'est que dans le cadre du Plan U3M (Université du troisième millénaire) que les travaux du comité de site seront ré-exploités.

[741] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1997. Synthèse des travaux comité de site, intervention de M. Astoul, séance du 11 décembre.
[742] SM Aveyron-Rodez, 1998. Introduction au dossier de conclusions des travaux du comité de site, Marc Censi, le 12 janvier.

5. FACE A LA PROGRAMMATION U3M

Pour conclure ces deux histoires politiques universitaires locales, les modalités d'insertion des deux acteurs publics locaux dans le cadre du Plan U3M (Université du Troisième Millénaire), lancé en 1999 par le Ministère, sont privilégiées. Sur le même principe que le Plan U2000, le Plan U3M englobe un volet prospectif à 20 ans (schéma de services collectifs) et un volet programmatique à 6 ans (CPER 2000-2006). Son originalité, par rapport au Plan U2000, porte sur son insertion dans la contractualisation état-région. Dix ans après le Plan U2000, le Plan U3M peut tout autant bouleverser les situations d'Albi et de Rodez. Le scénario le plus optimiste est celui de la création d'une université en réseau entre ces deux sites et les autres sites situés à proximité.

Le groupe plénier qui rassemble tous les « grands » acteurs impliqués dans la démarche U3M et le groupe de pilotage plus restreint sont mis en place le 9 novembre 1998. Si, au départ, le Recteur et le préfet ne prévoient pas d'intégrer au sein du groupe restreint des représentants des collectivités locales (hors Région), les revendications des élus concernés par les délocalisations universitaires les font changer d'avis. La mesure étant imprévue, ce n'est qu'au bout de deux réunions que deux élus locaux sont désignés : le président du syndicat mixte Albi-Tarn et maire de la Ville d'Albi et le président du Conseil Général des Hautes-Pyrénées (Tarbes). Par ailleurs, comme lors du schéma de 1995, il convient de distinguer les cadres généraux de la concertation mis en place par l'État et les avancées proprement territoriales liées au réseau universitaire du nord-est. L'inscription de la future université du nord-est dans le CPER 2000-2006 a déjà été confirmée par le Délégué à la DATAR en visite à Albi le 28 mai 1998[743]. Suite à cette décision, au début du mois d'octobre 1998 et en accord avec le ministère, le Recteur officialise la nomination d'un chargé de mission sur « *l'étude de faisabilité* » [744] de la cinquième université. Mr « P » est professeur de droit public et spécialiste des questions liées à l'aménagement du territoire. Son étude de faisabilité doit aboutir dans les six mois (avril 1999) pour être prise en compte dans le CPER 2000-2006[745]. Dans le cadre de sa mission, l'expert va à la rencontre de tous les acteurs locaux concernés par le périmètre du réseau.

---

[743] Syndicat mixte de promotion pour la cinquième université en Midi-Pyrénées, 1998. Bilan d'activités et projets, séance du 22 juin.
[744] Syndicat mixte de promotion pour la cinquième université en Midi-Pyrénées, 1998. Évolution du projet de cinquième université-informations sur l'étude de faisabilité en cours, séance du 28 novembre.
[745] Rectorat de Toulouse, 1998. Lettre de mission du recteur (Mr « DG ») à l'expert (Mr « P »), le 16 octobre.

Cette présentation des cadres à l'élaboration du Plan U3M révèle donc le caractère hautement stratégique que représente cette période pour les acteurs publics concernés par les sites de Albi et Rodez. En fait, chacun s'insère différemment dans ce contexte régional.

5.1. ALBI FACE A U3M : UNE CONTRIBUTION MULTI-DIMENSIONNELLE

Pour sa contribution au Plan U3M, le syndicat mixte Albi-Tarn développe simultanément trois stratégies : il contribue d'une part aux discussions au sein du groupe de pilotage régional U3M (5.1.1.) ; il apporte d'autre part une contribution intellectuelle au projet d'université du nord-est (5.1.2..) ; il élabore enfin une contribution pragmatique au volet « enseignement supérieur » du contrat de plan 2000-2006 (5.1.3.).

5.1.1. UNE CONTRIBUTION AUX DISCUSSIONS DU GROUPE DE PILOTAGE U3M

Le président du syndicat mixte et maire d'Albi, Philippe Bonnecarrère, représente les intérêts des villes moyennes au sein du groupe de pilotage régional et participe donc aux discussions sur la base d'un document d'étape réalisé par le Recteur. C'est l'occasion, pour lui, de valoriser les intérêts et les ressources spécifiques de ces villes dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche[746].

Il intervient notamment sur le thème de l'intégration des étudiants dans la ville et rappelle combien cette préoccupation est ancienne pour les élus locaux des villes moyennes. Il insiste également sur le fait que le document prospectif doit préciser qu'il est possible *« de faire de la recherche en ville moyenne »*. Enfin, sur le projet du nord-est, le document de travail le présente comme suit : « d*ans le nord-est de la région, le projet de mise en réseau des villes accueillant déjà des équipements universitaires (Castres, Albi, Rodez, Figeac) est à l'étude* »[747]. Le maire d'Albi estime que l'expression « *mise en réseau des villes* » ne donne pas la mesure du volontarisme des acteurs engagés. Une mise en réseau peut, selon lui, se résumer à conforter l'existant. Il demande

[746] Intervention de P. Bonnecarrère *in* Rectorat de Toulouse, 1999. Groupe de pilotage U3M, compte-rendu de la réunion du 18 mars.
[747] Rectorat de Toulouse, 1999. Contribution régionale au schéma de services collectifs enseignement supérieur-recherche, première esquisse, p. 43.

donc que soit évoqué l'université et remplacé l'expression « *mise en réseau* » par celle de « *développement* »[748].

Cette bataille sur les mots est apparemment sans importance mais cache en réalité des résistances cognitives mettant en jeu la légitimité des élus locaux à participer à la politique de développement universitaire. Or, toutes les corrections demandées seront finalement intégrées dans le schéma de services collectifs définitif.

5.1.2. UNE CONTRIBUTION INTELLECTUELLE ET COMMUNICATIONNELLE

Pour contribuer à la réflexion encadrée par l'expert chargé de l'étude de faisabilité de l'université nouvelle, les élus locaux mettent en place des « *Assises du développement de l'enseignement supérieur* » [749] à Albi. Il s'agit de démontrer au chargé de mission que la mobilisation locale autour de la question universitaire est forte, politique, économique et sociale : « *l'expression de la mobilisation et des attentes locales de même que l'engagement des partenaires locaux pour accompagner durablement la croissance universitaire* » sont considérés par le Syndicat mixte comme « *des éléments déterminants d'une réponse favorable sur la faisabilité de l'Université multipolaire* »[750]. Les ateliers des Assises se déroulent entre janvier et février 1999. La synthèse des travaux a lieu le 5 mars 1999. L'expert est bien entendu invité.

5.1.3. UNE CONTRIBUTION PRAGMATIQUE

La démarche suivie pour réaliser la contribution au programme U3M/2000-2006 est qualifiée de pragmatique dans le sens où elle est guidée par des objectifs opératoires et partenariale dans le sens où elle s'appuie sur la concertation avec les universités toulousaines. En effet, il s'agit de ne rien penser ni programmer sans consulter les partenaires universitaires qui sont finalement les véritables metteurs en œuvre des programmes publics contractuels. Dès la fin de l'année 1998, le directeur administratif du syndicat mixte met en place des réunions régulières avec les responsables pédagogiques et administratifs des trois antennes et l'ensemble des enseignants-chercheurs porteurs de projets pour Albi. Plusieurs séances de travail ont lieu où le responsable administratif

---

[748] Intervention de P. Bonnecarrère *in* Rectorat de Toulouse, 1999. Groupe de pilotage U3M, compte-rendu de la réunion du 18 mars.
[749] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Contribution au projet d'université multipolaire dans le nord-est de Midi-Pyrénées, séance du 18 janvier.
[750] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Contribution au projet d'université multipolaire dans le nord-est de Midi-Pyrénées, *op. cit*.

joue un rôle d'incitation soutenue. Un document définitif est réalisé en mars 1999 qui est ensuite adressé au comité syndical[751]. Celui-ci l'accepte en l'état puis le transmet à la CPU « t » qui donne son accord en mai 1999.

Cette contribution présente quatre caractéristiques[752] :

- la « *qualification* » du site (seconds et troisièmes cycles, recherche, formation continue) ;
- l'innovation dans les projets de formation et de recherche ;
- le renforcement de la qualité des enseignements ;
- l'amélioration de l'accueil des étudiants.

Tous les projets phares développés sur le site les années précédentes s'y retrouvent : le projet de cyberlicence, le DESS, la formation continue et le relais recherche et applications. L'inscription de ces projets particulièrement coûteux dans le cadre contractuel présente un avantage financier indéniable qui n'échappe pas au président du syndicat[753].

Pour espérer exploiter au maximum l'opportunité que présente le Plan U3M, nous voyons que Albi a développé une stratégie particulièrement active et appuyée sur plusieurs axes.

5.2. RODEZ FACE A U3M : UNE CONTRIBUTION INTELLECTUELLE

Au moment où le Plan U3M est lancé, Jean Puech reprend la présidence du syndicat mixte. Lui et son équipe doivent d'une part, inscrire leurs projets pour l'avenir du site de Rodez dans le Plan U3M mais doivent d'autre part, gérer des enjeux de réorganisation politique, administrative et technique internes. Un point sur cette réorganisation interne s'impose (5.3.1.) avant d'aborder les modalités de contribution de Rodez au Plan U3M. Cette contribution est qualifiée d'intellectuelle car elle se focalise sur un travail d'ingénierie universitaire (5.3.2.).

---

[751] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Programme Université du Troisième Millénaire (2000-2006), séance du 23 mars.
[752] *Ibid*.
[753] Comité syndical Albi-Tarn, 1999. Formations initiales nouvelles à bac+3 et bac+5, séance du 18 janvier.

5.2.1. CRISE ET RENOUVEAU ORGANISATIONNEL

La mise en place du comité de site entre 1996 et 1998 avait donné lieu à une organisation « instrumentalisée ». Cette organisation présente plusieurs inconvénients.

Les compétences mobilisées, essentiellement techniques (un consultant, des compétences issues de l'Agence départementale d'animation économique), sont, sur certains points, inadaptées. En effet, celles-ci ont pour mission d'assurer une certaine médiation entre les objectifs des élus locaux et les préoccupations des responsables universitaires. Or, pour ces derniers, le fait que leur seul interlocuteur soit un consultant issu du privé est mal vécu[754]. Par ailleurs, l'instabilité provoquée par l'appel à des compétences temporaires ne permet pas aux universitaires de définir un interlocuteur privilégié au sein des collectivités locales. Enfin, entre la fin de l'année 1998 et les premiers mois de l'année 1999, le syndicat mixte n'a plus d'appui ni administratif ni technique.

Alors qu'il reprend la présidence du Syndicat, Jean Puech prend donc l'initiative du remaniement organisationnel. Le profil technique de la structure est préservé. Un chargé de mission est recruté « *pour promouvoir et animer les projets de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche en Aveyron* »[755]. Celui-ci est assisté par les services du comité d'expansion économique aveyronnais. Mais, un secrétaire est aussi recruté pour assumer « *la gestion comptable et administrative du syndicat mixte* »[756]. Enfin, les deux présidents par alternance décident d'un commun accord de nommer un vice-président pour assurer la continuité de la politique syndicale. Le sénateur, Bernard Seillier, déjà membre du syndicat mixte en tant que conseiller départemental, est choisi pour assurer cette fonction. Peu de temps après, les élus recrutent un agent de développement de la vie étudiante[757], cet axe étant considéré comme particulièrement important au vu de « *l'image peu positive et de la culture peu développée de la vie étudiante ruthénoise et aveyronnaise* »[758].

Cette organisation syndicale renouvelée et appuyée sur une équipe étoffée est véritablement opérationnelle à partir de février 1999. A cette date seulement, elle peut donc véritablement s'impliquer dans la réflexion U3M.

---

[754] Entretiens réalisés auprès des trois responsables pédagogiques des antennes universitaires présentes à Rodez en décembre 1999 (UT3), en novembre 1999 (UT2) et en mars 2001 (UT1).
[755] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Organisation du syndicat mixte, séance du 18 février.
[756] *Ibid*.
[757] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Fonctionnement du syndicat mixte, séance du 28 octobre.
[758] *Ibid*.

5.2.2. UNE CONTRIBUTION APPUYEE SUR DE L'INGENIERIE PEDAGOGIQUE

La contribution du SM Aveyron-Rodez au Plan U3M a été qualifiée d'intellectuelle car elle repose essentiellement sur un travail d'ingénierie pédagogique. Il s'agit, dans le prolongement des travaux du comité de site, de réfléchir à « *la création de formations professionalisantes, attractives et transversales* »[759]. Des études sont donc menées (a) pour aboutir à une contribution U3M ambitieuse (b).

a) Multiplication des études

Entre 1998 et 99 et dans le prolongement des travaux du comité de site, le syndicat mixte démultiplie les appels à l'expertise. Cette stratégie d'« *ingénierie universitaire* »[760] est considérée par Marc Censi comme la seule possible étant donné que toutes les décisions favorables au site sont dépendantes d'acteurs externes (l'État, les universités toulousaines).

Suite aux résultats du groupe thématique « agroalimentaire », le syndicat mixte décide en premier lieu de faire réaliser une étude de préfaisabilité confiée à un [réseau d'école d'ingénieurs agro-vétérinaire] »[761]. En 1999, cette mission est reconduite ainsi qu'une mission de « *conseil et d'assistance technique* »[762]. Ce projet ne concerne pas directement le centre universitaire mais le lycée agricole de Rodez.

En deuxième lieu, en 1998, le syndicat mixte confie une mission de développement de l'enseignement supérieur à un cabinet d'étude « *pour aider à définir une politique de développement qui serait ensuite mise en œuvre par un chargé de mission* »[763].

L'année 1999 est, par ailleurs, ponctuée par diverses études autour de l'ouverture éventuelle, par l'UT1 et l'UT2, de licences professionnelles[764].

Enfin, le Syndicat mixte renouvelle sa confiance au consultant pour une mission d'accompagnement au positionnement de l'enseignement supérieur en Aveyron[765].

---

[759] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Point d'informations sur les perspectives de développement, séance du 25 juin.
[760] L'expression est utilisée par Marc Censi lors de l'entretien réalisé avec lui le 5 juin 2000.
[761] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1997. Développement de formations spécialisées en valorisation de la viande et des produits carnés, séance du 23 juin.
[762] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Mission de conseil et d'assistance technique avec [nom du réseau agro-vétérinaire] et mission d'étude de faisabilité, séance du 18 février.
[763] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1997. Administration du syndicat, séance du 23 juin.
[764] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Actions de développement-nouvelles formations, séance du 25 juin.
[765] Comité syndical Aveyron-Rodez, 1999. Organisation du syndicat mixte, séance du 18 février.

b) Une contribution ambitieuse

Fruit de cette ingénierie pédagogique, la contribution locale au Plan U3M est ambitieuse. Elle défend une conception originale pour l'avenir du site universitaire de Rodez dans le cadre « *d'une cinquième université de Midi-Pyrénées, innovante, multi-sites, ouverte sur l'extérieur et au contenu distinctif* »[766]. Le projet pédagogique est construit sous trois pôles : qualité et développement durable ; technologies d'application ; sport/Santé/loisirs.

5.2.3. MISE EN DEBAT REGIONAL ET REDEFINITION D'UNE CONTRIBUTION PLUS PRAGMATIQUE

La contribution écrite est transmise au Recteur (Mr « G ») le 23 mars 1999 et présentée à l'expert (Mr « P »)[767] lors de sa visite à Rodez en mars 1999. Le syndicat mixte est également auditionné par le groupe de pilotage U3M. Cette dernière initiative est l'occasion de défendre auprès des partenaires le projet local (a). En même temps, cette épreuve conduit aussi le syndicat mixte à revoir sa contribution dans une perspective beaucoup plus limitée par rapport à son ambition de départ (b).

a) Mise en débat

Accompagné du directeur du CEEA (Comité d'expansion économique aveyronnais et du chargé de mission du syndicat mixte nouvellement nommé, Bernard Seillier, vice-président du SM Aveyron-Rodez, présente le dossier ruthénois auprès du Recteur et des membres du groupe restreint. Le sénateur insiste d'abord sur la démarche de concertation suivie (comité de site, diverses réunions, études) puis sur le contenu du projet et enfin sur les actions prioritaires à l'échéance 2000-2001[768].

Le débat s'amorce en appui de cette présentation. Le Recteur demande aux représentants de l'Aveyron « *de quelle manière l'Aveyron va intégrer ces propositions dans le projet global avec Albi et Castres* »[769]. Le directeur du CEEA précise que « *le rapport de [Mr « P »] a été un élément déclenchant et qu'il existe maintenant des rencontres et échanges fréquents entre les trois responsables d'Albi, Castres et*

---

[766] SM Aveyron-Rodez, 1999. Propositions pour U3M, le 23 mars, p. 2.
[767] Mandaté par le Recteur pour réaliser une étude de faisabilité sur le projet d'université du nord-est.
[768] SM Aveyron-Rodez, 1999. Le développement de l'enseignement supérieur à Rodez et en Aveyron, présentation du projet au groupe de pilotage U3M, le 11 juin.
[769] Rectorat de Toulouse, 1999. Groupe de pilotage U3M, compte-rendu de la réunion du 11 juin, p.4.

Rodez »[770]. En réalité, le Recteur s'inquiète de l'opérationnalité du projet. Le représentant de l'UT1 confirme alors que son université a inscrit des projets concrets pour son site aveyronnais : « *en ce qui concerne l'IUT de Rodez, le contrat quadriennal a prévu le quatrième département et deux licences professionnalisées. L'UT1 est intéressée pour l'école des territoires en partenariat avec l'UT2* »[771]. Le Recteur reconnaît « *l'exercice fort intéressant* » mais reste convaincu qu'il doit être inclus dans un travail inter-site.

b) Une contribution plus pragmatique

Le syndicat mixte Aveyron-Rodez élabore une nouvelle contribution au programme U3M en novembre 1999[772]. Cette version est resserrée et beaucoup plus opérationnelle que la précédente. Elle s'inscrit aussi dans une temporalité plus courte (6 ans). Toute la partie concernant le projet universitaire est déplacée en *préambule* et la partie principale liste les opérations que le syndicat mixte souhaiterait voir inscrire dans le volet « enseignement supérieur et recherche » du CPER 200-2006. A cela est joint une estimation financière des opérations. Les demandes ont également évolué et ne portent plus sur des projets pédagogiques mais sur des opérations de construction et d'équipement (réhabilitation, extension, restructuration). Ensuite, le champ d'application des opérations s'est rétréci et ne concerne plus que le centre universitaire de Rodez et ses composantes (enseignement, bibliothèque, restauration, multimédia, vie étudiante), l'IUT, l'IUFM et enfin les équipements de vie étudiante (maison de l'Etudiant, gymnase).

Finalement, la première contribution de Rodez au Plan U3M se détache par son caractère intellectuel et technique c'est-à-dire appuyé sur des expertises rigoureuses. Toutefois, la confrontation de cette première contribution avec les préoccupations du Recteur amène les acteurs locaux à modifier leur contribution et finalement, à sacrifier un peu aussi leur ambition d'originalité initiale.

---

[770] *Ibid*., p. 5.
[771] *Ibid*., p. 5.
[772] SM Aveyron-Rodez, 1999. Propositions d'actions au titre du programme du Troisième Millénaire pour le site de Rodez, novembre.

5.3. ÉPILOGUE : EVALUATION DU PLAN U3M A ALBI ET RODEZ

La fin de la décennie quatre-vingt-dix se clôt par un certain nombre d'orientations et de décisions publiques importantes pour les deux sites d'Albi et de Rodez. Toutefois, si ces « écritures » peuvent révéler une certaine volonté chez les acteurs institutionnels concernés d'agir en faveur du développement universitaire du territoire nord-est (5.4.1.), beaucoup d'incertitudes demeurent quant à l'évolution concrète de ces deux sites (5.4.2.).

5.3.1. DES DECISIONS INSCRITES DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

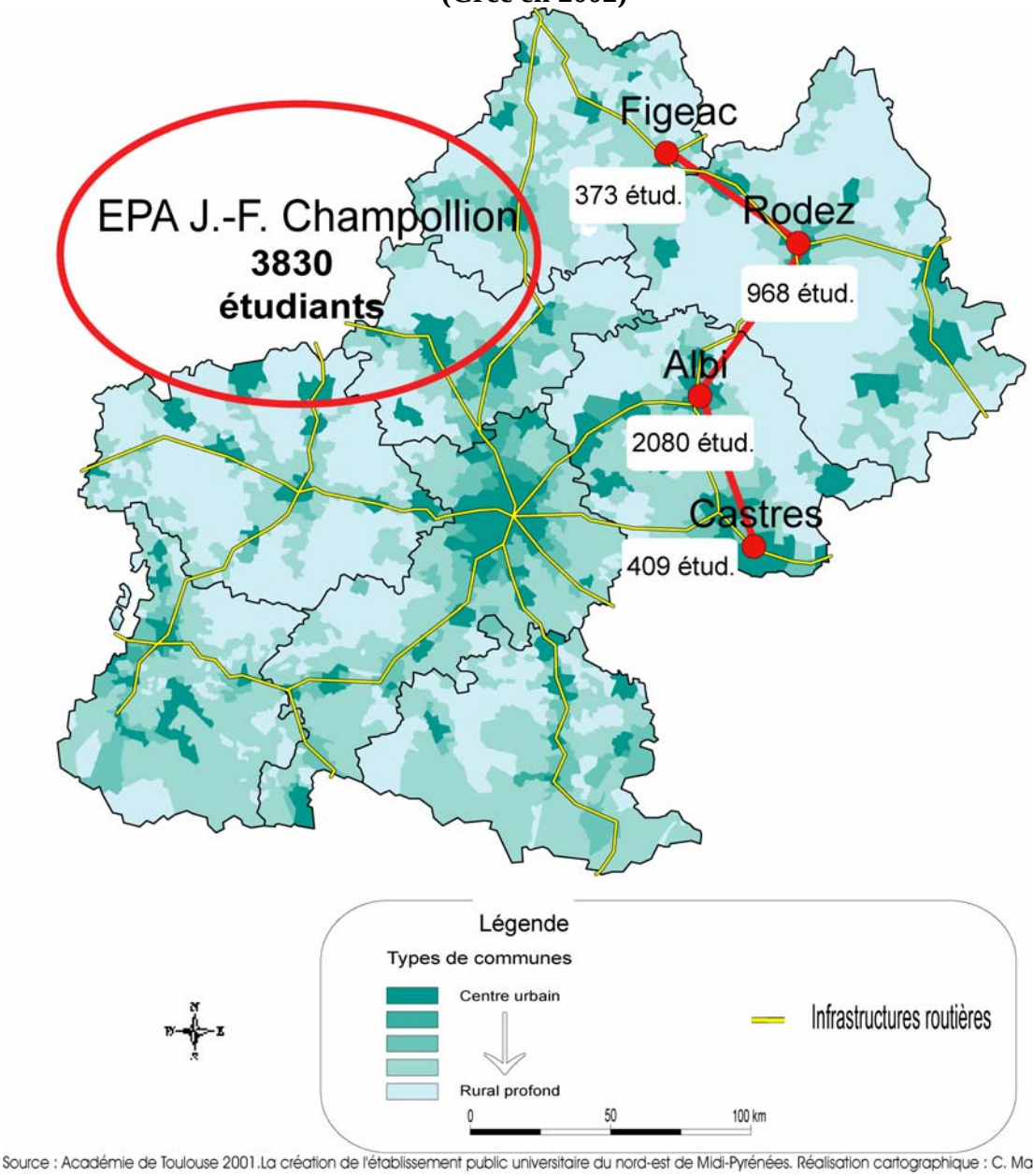
Les engagements pris par les partenaires se déclinent, par ordre de temporalité, dans le schéma de service collectif et dans le CPER 2000-2006. Mais avant, il convient de présenter les résultats de l'étude de faisabilité menée par Mr « P » qui a un impact majeur sur les positions de l'ensemble des partenaires.

L'expert en charge de l'étude de faisabilité de l'université nouvelle remet son rapport en avril 1999[773]. Les conclusions de l'expert semblent, à première vue, défavorables puisqu'elles ne prévoient pas la création de l'université à court terme. Pourtant, l'expert assure que le projet du nord-est a atteint un *seuil d'irréversibilité* et que *ni retour en arrière, ni statu quo* ne sont envisageables. Il préconise une montée en puissance progressive sous l'égide des universités toulousaines. Pour cela, il propose la mise en place d'un PDU (Pôle de développement universitaire) qui pourrait prendre la forme d'un GIP (Groupement d'Intérêt Public). Cette formule, consacrée, par le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) du 4 octobre 1991, a déjà été appliquée à Lorient-Vannes, Belfort-Montbéliard et Valence, les deux premiers cas ayant donné naissance à une université. Pour l'expert, la mise en place d'un PDU « *n'interrompt pas un processus de développement universitaire mais le conforte* »[774]. A travers cette formule, « *se réalise un apprentissage de la relation entre collectivités locales et universités* »[775]. De plus, très pragmatique, le chargé de mission précise que si ce PDU ne débouche pas sur une université, « *les établissements toulousains auront renforcé leur rayonnement et leur insertion sur leur territoire académique* »[776]. Ce

[773] Nom du chargé de mission mandaté par le Recteur, 1999. Rapport sur la faisabilité d'une université dans le nord-est de la région Midi-Pyrénées, le 19 avril.
[774] *Ibid.*, p. 64.
[775] *Ibid.*
[776] *Ibid.*, p. 65.

rapport joue un rôle très important en région. Alors qu'auparavant, l'idée d'université du nord-est était, pour beaucoup, farfelue ; depuis lors, selle devient un projet crédible.

Carte 1 : L'établissement public universitaire du nord-est de Midi-Pyrénées (Crée en 2002)



Source : Académie de Toulouse 2001.La création de l'établissement public universitaire du nord-est de Midi-Pyrénées. Réalisation cartographique : C. Manifet

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur de Midi-Pyrénées est arrêté à la fin du mois de juin 1999[777]. Sous sa version définitive, le document prospectif a gagné une dimension territoriale importante. La présence du maire d'Albi au sein du groupe de pilotage U3M y a sans doute contribué de même que les conclusions

[777] Rectorat de Toulouse, 1999. Schéma régional de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de Midi-Pyrénées, juin.

de l'expert, Mr « P ». Alors que la première esquisse du schéma évoquait la mise en réseau des villes du nord-est, la version définitive reconnaît « *le projet de création d'une nouvelle université s'appuyant sur le développement en réseau des villes accueillant déjà des équipements universitaires (Castres, Albi, Rodez, Figeac)* »[778]. En matière de vie étudiante, le réseau nord-est est considéré « *comme un seul site en préfiguration du futur ensemble universitaire* ». Quant à la recherche qui reste quand même une des grandes lacunes des sites du nord-est, le rapport dit ceci : « l'*enseignement supérieur ne pouvant se développer durablement sans recherche, le projet d'aménagement du territoire régional doit nécessairement comporter cette dimension et ouvrir des perspectives quant à un développement de la recherche dans les villes moyennes accueillant des formations supérieures* ».

Le Contrat de Plan 2000-2006, à échéance plus réduite, est l'occasion d'affirmer plus clairement l'engagement des partenaires financiers. Il est signé le 20 mars 2000. Les signataires s'engagent à poursuivre le « *rééquilibrage territorial régional* »[779] ainsi qu'à soutenir le renforcement du réseau nord-est. Le volet « enseignement supérieur » compte une ligne budgétaire spécifiquement destinée au territoire nord-est d'un montant de 41M€ pour l'enseignement et de 4.4M€ pour la recherche (Tableau n°7).

Tableau 7 : Volet U3M/CPER 2000-2006 pour les sites du nord-est (en milliers euros)

Sites	État	Région	Autres collectivités	Total
Aveyron (Rodez)	2 592	2 592	2 592	7 775
Lot (Figeac hors Cahors)	1 855	1 387	919	4 168
Tarn (Albi)	3 015	2 744	4 040	9 799
Tarn (Castres)	5 930	6 570	5 290	17 791
Total en milliers d'€	13 393	13 293	12 841	39 527

Source : CPER Midi-Pyrénées 2000-2006.

Lors d'un entretien réalisé avec lui en janvier 2001, le responsable administratif d'Albi admet que, malgré l'abaissement de l'enveloppe consacrée au site, le Plan U3M/2000-2006 pour Albi est relativement satisfaisant. A Rodez, le sentiment est plus mitigé. Les techniciens nous communiquent leur déception[780]. Celle-ci résulte du décalage entre le projet pédagogique de départ et sa traduction strictement immobilière et

[778] *Ibid.*
[779] Contrat de plan état-région Midi-Pyrénées 2000-2006, 2000. Signée le 20 mars, p.14.
[780] Entretien réalisé en juin 2000.

financière dans le cadre du contrat de plan état-région. Les techniciens estiment que le volontarisme politique local n'est pas récompensé.

Tableau 8 : Bilan U3M/2000-2006 pour les deux sites d'Albi et de Rodez (en millions €)

Antenne Universitaire d'Albi- U3M-CPER	Opérations	Total CPER
Restructuration bâtiments	UT1 et UTM UPS Formation continue Administration	2.07
Remembrement, extension et création	Locaux hébergement (IUFM)	0.6
	Espaces extérieurs	1.8
Bibliothèques	Rénovation des locaux	1.4
Aménagement des sites étudiants	Maison interuniversitaire du multimédia	4
Total « enseignement et vie étudiante »		9.79
Recherche Nord-Est	Relais recherche et application-UT2	2.29
Total Albi + enveloppe recherche nord-est pour Albi (en millions d'euros)		***12***
Antenne universitaire de Rodez- U3M/CPER 2000-2006		
4éme Dpt IUT- Carrières Juridiques	Opération UT1	4.27
Raccordement Internet	Équipement du Centre Universitaire et IUT	0.46
Centre Universitaire	Travaux de rénovation et d'agrandissement	2.6
Maison de l'Etudiant		0.46
Total Rodez (en millions d'euros)		***7.8***

Source : CR Midi-Pyrénées, 2002. U3M/ CPER 2000-2006, volet enseignement supérieur, récapitulatif par département, modificatifs présentés en comité de suivi, décembre.

Dans un entretien réalisé en juin 2000, Marc Censi semble relativement découragé et s'inquiète de l'avenir de la politique universitaire de Rodez. Pour l'élu, l'engagement des collectivités locales dans le développement universitaire atteint ses limites financières :

> « Ici [District du Grand Rodez], nous en sommes à plus de trois millions de francs par an. Manifestement, on n'a pas les moyens de consacrer beaucoup plus(…) L'ennui, c'est que si vous lisez la presse locale, je suis attaqué parce que je ne vais pas assez vite » (Marc Censi, président du District du Grand Rodez, juin 2000).

Pour l'élu, la seule justification du maintien de cet effort financier est liée à la création d'une université autonome.

5.3.2. DES INCERTITUDES QUANT A L'AVENIR COMMUN DES SITES D'ALBI ET RODEZ

En réalité, l'avenir du projet d'université du nord-est présente des incertitudes à un double niveau : celles liées à l'action collective régionale (a) et celles liées aux situations concrètes des deux sites étudiés : Albi et Rodez (b).

a) Les incertitudes liées à l'action collective régionale

La fragilité de l'avenir du réseau universitaire du nord-est est perceptible dans le caractère heurté des avancées de l'action collective. Le projet d'université du nord-est est une histoire à rebondissements qui ne semble pas avoir de fin.

En ayant collectivement accepté les conclusions de l'expert, les partenaires (l'État, les collectivités territoriales et les universités toulousaines) paraissaient prêts à s'associer en vue de la création d'un GIP. L'engagement est pris du côté des collectivités territoriales réunies au sein du SM5 (Syndicat mixte de promotion de la cinquième université) le 19 mars 1999[781]. Les universités toulousaines promettent de ne parler que d'une seule voix au sujet de leur participation au pôle de développement universitaire dans le cadre de la conférence des présidents d'universités toulousaines (CPU « t »).

Toutefois, le projet de GIP entre les collectivités territoriales et les universités toulousaines va finalement échouer. En novembre 1999, l'Association *Talens* (Tarn-Aveyron-Lot pour l'enseignement supérieur), de préfiguration du pôle de développement universitaire est créée[782]. Elle a pour objet de réfléchir aux conditions juridiques de création du GIP. Or, en avril 2000, le partenariat politico-universitaire connaît une crise. Les universités ne sont pas toutes d'accord pour s'engager dans le GIP. Cette formule juridique est finalement enterrée. Pour ne rien arranger, le vice-président[783] de la CPU (Conférence nationale des présidents d'universités) sous-entend dans un entretien diffusé sur le site Internet de la CPU que le projet d'université du nord-est n'est plus d'actualité. Le doyen de la « CPU *t* » est obligé d'intervenir officiellement pour garantir que cette déclaration n'est pas du tout représentative de la position des universitaires toulousains. Dans un courrier largement diffusé dans la presse, le doyen précise que ces dernières ne sont pas contre le projet du nord-est et l'ont jusque-là accompagné comme elles le pouvaient malgré leurs lourdes contraintes budgétaires. Néanmoins, elles attendent que l'État prenne ses responsabilités et qu'il donne de véritables moyens à la création de l'université nouvelle.

---

[781] Syndicat mixte de promotion pour la 5e université en Midi-Pyrénées, 1999. Contribution à l'élaboration d'un projet de nouvelle université cité *in* Nom du chargé de mission mandaté par le Recteur, 1999. Rapport sur la faisabilité d'une université dans le nord-est de la région Midi-Pyrénées, le 19 avril.

[782] [Les noms des universitaires et du directeur du SM Albi-Tarn], 2000. Rapport sur la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées, 21 septembre.

[783] Le Président de la CPU est le ministre de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

C'est un courrier de Jack Lang, daté du 28 novembre 2000, qui débloque l'affaire. Sans définir un calendrier précis, le ministre souhaite que le réseau du nord-est soit renforcé sous la forme « *d'un centre universitaire fédératif* »[784]. Courant décembre, les élus du SM5 se déplacent à Paris, sans grand espoir, pour rencontrer le ministre. Contre toute attente, cette réunion va être décisive. Marc Censi raconte à son comité syndical l'intrigue de cette rencontre :

« *La réunion au ministère a démarré sans le ministre. Cela commençait mal. Finalement, Jack Lang est arrivé et a demandé un relevé de décision à la Rectrice. Cela signifiait que les propos qu'il tiendrait lors de cette réunion seraient confirmés* »[785].

Trois engagements sont pris :

- la création de la cinquième université avant la fin du CPER 2000-2006 ;
- la mise en place d'une structure juridique commune ;
- la participation de l'État à cette création[786].

A partir de là, la nouvelle rectrice poursuit un objectif, celui de trouver une solution juridique rapide au projet universitaire du nord-est pour ne pas trop retarder les calendriers contractuels. Le 23 avril 2001, le groupe de pilotage du nord-est entérine la création d'un EPA (Établissement Public Administratif). Cet EPA est officiellement crée en janvier 2002 pour une rentrée en septembre 2002 dans ce cadre sur les sites concernés. L'EPA prend le nom de Jean-François Champollion. Ses propres commissions de spécialistes recrutent les enseignants-chercheurs après consultation des établissements toulousains. Il assure de façon également autonome la gestion des formations et des moyens rattachés aux diplômes concernés. Les diplômes de l'EPA restent habilités par les universités toulousaines et incluses dans leurs contrats d'établissement avec la mention « pour le pôle universitaire Jean-François Champollion ». A échéance du contrat de plan (2007), il est prévu que le statut de l'EPA soit réexaminé en fonction de l'évolution de ses effectifs et de la cohérence de son projet scientifique pour déterminer si les conditions seront remplies pour la création d'une université autonome.

---

[784] Ministère de l'ENESR, 2000. Courrier du ministre (Jack Lang) au président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (Martin Malvy), le 28 novembre.

[785] Déclaration du président du Syndicat Mixte Aveyron-Rodez (Marc Censi) lors d'un comité syndical du 22 décembre 2000 auquel nous assistions.

[786] Entretien avec Marc Censi *in* Urbanisme, 2003. "Marc Censi : il faut concevoir une ingénierie universitaire adaptée à nos villes", mars/avril, n°317, p. 80.

b) Les incertitudes liées à l'émergence universitaire concrète des sites du nord-est

Indépendamment de ces avancées institutionnelles substantielles, il reste encore le défi du développement universitaire concret. Or, la situation des sites du nord-est est encore fragile et les disparités sont importantes entre eux. En 1999-2000, l'ensemble nord-est représente 6390 étudiants et 3597 étudiants universitaires. C'est un effectif faible comparé aux universités nouvelles crées dans la décennie quatre-vingt-dix (hors Ile-de-France) : celle de l'Artois représente près de 10 000 étudiants, celle du Littoral, 9000, celle de La Rochelle 5000 et celle de Bretagne Sud atteint 4500 étudiants[787].

Tableau 9 : Synthèse des formations en 2000 -Albi

Formations	Effectifs
DEUG de droit (UT1)	300
DEUG lettres modernes, anglais, espagnol, histoire, géographie, sociologie, psychologie (UT2)	1000
DEUG sciences (UT3)	450
DAEU (UT2)	25
DUT-tech de co (par alternance, UT3)	120
Conservatoire national des Arts et Métiers-Informatique, économie, gestion	30
IUP ergonomie (UT2, psychologie)	25
DESS environnement-valorisation des ressources locales (UT2-UT3)	20
Licence professionnelle gestion de projets PME-PMI (UT3- lycée Rascol)	30
Cyberlicence en droit (UT1)	25
DESS « psychologie-accompagnement de la trajectoire professionnelle (UT2)	Ouverture en 2001
Licence professionnelle « eaux, bouts et déchets » (UT3, lycée Fonlabour),	Ouverture en 2001
Total formations universitaires hors IUFM	**2035**

Source : Rapport sur la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées, réalisé par le chargé de mission mandaté par le Recteur et le directeur du SM Albi-Tarn, septembre 2000.

Par ailleurs, la mise en perspective de chacun des sites concernés montre l'extrême disparité des situations. Même les deux pôles principaux du réseau, Albi et Rodez, sont dans des situations très différenciées (Tableaux n° 9 et 10). Albi réunit 2025 étudiants universitaires contre 890 à Rodez (Tableaux n°8 et 9).

[787] [Noms des universitaires et du directeur du SM Albi-tarn ayant réalisé ce rapport], 2000. Rapport sur la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées, le 21 septembre, *op. cit*.

Tableau 10 : Synthèse des formations en 2000- Rodez

Formations	Effectifs
DEUG LEA	60
DEUG Lettres Modernes	Fermeture
Projets éventuels de Licences professionnelles pour l'UT2	Ouverture inconnue
DEUG AES	90
DEUG STAPS	230
DUT-Gestion des Entreprises et Administrations (GEA)	190
DUT-Informatique	170
DUT-OGP	35
DU	95
Projet de 4éme Dpt « carrières juridiques »	Ouverture non précisée mais inscrit au CPER
Licence professionnelle « agricole »	12
Total	**882**

Source : Rapport sur la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées, réalisé par le chargé de mission mandaté par le Recteur et le directeur du SM Albi-Tarn, septembre 2000.

Finalement, si le projet universitaire du nord-est a bénéficié de certaines avancées politiques, il reste encore beaucoup d'incertitudes concernant son développement futur. Ce développement doit autant s'appuyer sur l'engagement des acteurs publics et des responsables des universités toulousaines que sur les étudiants et les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche qui accepteront, dans des proportions assez importantes, de venir s'installer sur ces sites.

Conclusion du chapitre 4

A la fin des années 80, Albi et Rodez ne développent pas les mêmes ambitions universitaires. Alors qu'Albi engage des démarches en faveur de l'accueil de formations universitaires délocalisées des universités toulousaines, Rodez se borne à accompagner le développement de son IUT.

Albi tire le meilleur parti de la phase de négociation U2000. Rodez rencontre pour sa part plus de difficultés. Toutefois, le plan U2000 constitue une opportunité sous contrainte pour Albi qui doit composer avec les préoccupations d'équilibre territorial de ses deux principaux partenaires financiers territoriaux : le Département et la Région.

La phase de mise en œuvre du Plan U2000 consacre les acteurs locaux dans un rôle de développeur universitaire. Il se manifeste en termes d'engagements financiers et humains, de capacité à échanger de façon structurée avec les universités toulousaines, de suivi des opérations de construction et d'accueil des nouveaux étudiants. A Albi, très vite, cet engagement se traduit par des tensions politiques locales qui placent la Ville devant un dilemme. Son ambition universitaire doit être maintenue mais sa responsabilité territoriale l'invite à réduire les dépenses. Garantir une réelle qualification universitaire du site tout en ne négligeant pas d'autres dossiers importants au niveau local devient un véritable défi à relever. Les préoccupations de Rodez sont différentes. Devant le retard pris lors de U2000, l'alternative consiste à acquérir des formations universitaires généralistes auprès des universités toulousaines. Pour y parvenir, Rodez table sur un contexte politique national et régional plus favorable.

Le schéma régional de 1995 ouvre une période (1995-98) plus favorable aux deux sites qui bénéficient de la dynamique impulsée par la Région désireuse de procéder à un aménagement universitaire de son territoire. Cette démarche n'est pas uniquement régionale et descendante mais doit aussi beaucoup à quelques élus locaux concernés par les délocalisations. Ceux-ci se saisissent du niveau régional pour faire avancer leurs projets. A Albi, la nouvelle dynamique régionale est mobilisée pour re-négocier les accords avec les universités toulousaines. A Rodez, l'action politique locale est largement portée par l'entrepreneur politique qu'est Marc Censi. Toutefois, l'éloignement de Toulouse restreint considérablement les perspectives universitaires de

Rodez. Cela conduit l'acteur local à se recentrer sur une activité d'ingénierie universitaire et un travail de mobilisation des acteurs sectoriels localisés (comité de site).

La période 1999-2001 est celle des négociations U3M, nouvelle échéance de planification sectorielle étatique. Les deux acteurs locaux s'y investissent sans réserve. L'enjeu est d'importance : le choix de localisation d'une université nouvelle entre Albi, Rodez, Castres et Figeac. Finalement, même si un certain nombre d'inconnus persistent, il est probable que cette université fonctionnera en réseau. Elle devrait être officiellement créée en 2007.

Plusieurs enseignements découlent des monographies d'Albi et Rodez.

Premièrement, il convient d'insister sur l'importance de l'État dans ces deux histoires. Avec ses nouveaux outils contractuels et territorialisés d'intervention, l'État rythme les politiques universitaires locales. L'insertion des projets locaux dans les politiques étatiques apparaît centrale dans les deux cas et occupe une grande partie du temps des élus, responsables administratifs et techniciens locaux. Les politiques nationales offrent des cadres qu'il s'agit d'exploiter. Pour se faire, certaines compétences locales sont nécessaires et de vraies différences de résultats apparaissent entre ceux qui en sont dotées et les autres.

Deuxièmement, l'analyse des modes d'organisation et de négociation des acteurs dans les périodes de planification a mis en évidence leur caractère conflictuel. Il existe une forte interdépendance entre les acteurs mais ceux-ci ne défendent pas forcément les mêmes objectifs et ne partagent pas les mêmes conceptions du développement universitaire. Ainsi, selon les situations locales, le Recteur et la Région se présentent alternativement comme des ressources et des contraintes. Ceci implique chez les acteurs publics locaux des compétences particulières d'inscription de leurs actions à divers niveaux d'interaction. Ils doivent tirer le meilleur parti des partenariats favorables pour atténuer les effets négatifs des relations plus difficiles.

Troisièmement, la Région joue un très grand rôle dans les politiques universitaires d'Albi et Rodez. Dans les deux cas, l'intervention du niveau régional présente un double intérêt : celui d'accélérer les avancées de leur politique de développement universitaire et celui de rééquilibrer une relation « dominée » avec les universités toulousaines.

Quatrièmement, la relation aux universités toulousaines apparaît comme essentielle. Cette relation est dominée par les conflits d'intérêt que ce soit à Rodez ou à Albi, révélant de profondes oppositions cognitives. Croissance des effectifs contre qualité de l'enseignement, intérêts des contribuables locaux contre inquiétudes professionnelles des enseignants-chercheurs, les préoccupations sont résolument contradictoires mais pourtant, chacune semble légitime. D'autres motifs de tensions renvoient aux coûts des délocalisations, à leurs impacts véritables, et à la mise en péril d'autres dossiers inscrits sur l'agenda local.

Cinquièmement, le temps est venu de mettre en perspective les résultats issus des deux monographies, Albi/Rodez d'un coté, La Rochelle de l'autre. En conclusion de notre monographie sur La Rochelle, nous avions insisté sur une idée forte qui donnait à l'acteur public local un certain pouvoir de négociation avec ses partenaires. Si les mêmes motifs de tensions ont pu être observées à Albi et Rodez, les acteurs publics locaux ne parviennent que très difficilement à s'affirmer et défendre leurs intérêts face à leurs partenaires. Leur marge de manœuvre politique est faible et les tactiques développées par les acteurs publics locaux sont celles d'acteurs « dominés » par des régulations externes. Cette différenciation nous conduit à faire l'hypothèse d'une importance capitale des contextes territoriaux dans la mise en œuvre de politiques universitaires locales. Ceux-ci semblent pouvoir structurer en grande partie les modalités de l'action publique.

DEUXIÈME PARTIE

Gouverner par l’action : tentative de modélisation

Introduction à la deuxième partie

Jusqu'ici, notre démarche a été essentiellement descriptive. Dans les monographies, nous avons présenté un ensemble d'éléments nécessaires à la compréhension de nos cas. L'objectif était bien d'observer les collectivités locales *en action* en reconstruisant le cheminement de trois politiques universitaires locales sur un peu plus de dix ans. Après avoir rendu compte des pratiques politiques locales dans leur environnement d'action, il convient d'entrer dans la seconde étape de notre analyse inductive. Celle-ci consiste en un souci de montée en généralité des faits observés, d'abord en mettant en perspective les résultats de nos trois terrains et ensuite en les resituant dans le débat théorique contemporain sur le gouvernement des villes. Ainsi, dans cette deuxième partie, nous procédons à une double démarche de déconstruction et de reconstruction.

Le travail de déconstruction de la réalité politique locale nous permet de repérer les éléments de convergence et de divergence entre les trois cas étudiés. L'existence de vraies différences entre les cas et la présence de faits *a priori* inattendus car résistant aux conceptions théoriques dominantes doivent être interrogés. Nous considérons qu'ils permettent de comprendre le sens des processus politiques locaux observés.

Le travail de reconstruction passe par une recomposition de ces découpages analytiques. Il s'agit d'appréhender la complexité des phénomènes observés et de bâtir un modèle interprétatif des activités politiques locales étudiées qui, « *sans avoir valeur universelle, dépasse la seule contingence locale* »[788].

Ces deux objectifs analytiques se traduisent par un plan d'argumentation en trois temps, chacun étant rythmé par un chapitre. Il permet de comprendre quelles sont les contraintes principales qui se posent aux décideurs locaux et quelles sont les rationalités à l'œuvre dans leurs pratiques.

[788] E. Friedberg, 1993. Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée, Le Seuil, p. 304.

Le chapitre cinq est consacré à la mise sur agenda du dossier universitaire. Son objectif est de mettre en lumière les mécanismes de légitimation qui ressortent de la genèse des politiques universitaires.

Le chapitre six s'attache à comprendre les modes de structuration des politiques locales. La question des systèmes d'action occupe une large part du raisonnement, les acteurs publics locaux ne contrôlant pas forcément l'ensemble des processus décisionnels. Il s'agit donc de rendre compte de cette dynamique collective complexe et de rendre intelligible les rationalités à l'œuvre dans les positions relationnelles des acteurs publics locaux étudiés.

Le chapitre sept interroge les effets des contextes territoriaux spécifiques à chacun de nos trois cas. Nous considérons que les politiques universitaires locales sont en partie structurées par les problèmes *territorialisés* qu'ont à résoudre les acteurs publics locaux.

Le chapitre huit envisage l'élaboration d'une théorie du phénomène de gouvernement par l'action publique universitaire. L'objectif est que notre analyse puisse permettre d'enrichir le débat et les réflexions sur la rationalité politique locale contemporaine.

Chapitre 5
Les politiques universitaires, des processus de légitimation politique

Pour entreprendre l'analyse comparée des activités politiques locales observées à La Rochelle, Albi et Rodez, il nous semble important de nous interroger sur ce qui fonde l'engagement des collectivités locales sur ce dossier universitaire. Quelles sont les raisons qui les poussent à s'investir sur un domaine sectoriel qui n'est pourtant pas de leur responsabilité légale ?

La genèse des politiques universitaires met en lumière les mécanismes de *légitimité territoriale* des élus. La notion de territoire véhicule ici l'idée d'un espace administratif délimité, mais aussi celle d'une agrégation d'intérêts sociaux diversifiés auxquels les institutions politiques locales sont censées répondre. Selon Max Weber, la légitimité politique résulte, du côté des gouvernés, d'« *une croyance* » selon laquelle le pouvoir et l'autorité s'exercent est en accord avec certaines normes - que ces normes soient de nature « *traditionnelle* », « *charismatique* » ou « *légale-rationnelle* »[789]. La légitimité politique équivaut alors à une « *confiance* »[790] que les gouvernés sont susceptibles d'accorder à leurs gouvernants. Cette confiance se traduit explicitement lors du vote et a pour conséquence de donner le droit aux élus de représenter les intérêts des populations locales vis-à-vis de l'extérieur et de jouir d'une autorité et de ressources spécifiques pour mener à bien des actions destinées à répondre à ces intérêts.

[789] M. Weber, 1995. Économie et société, tome 1, Plon, pp. 285-289.
[790] P. Duran, 1999. Penser l'action publique, LGDJ, p. 87.

Ainsi, l'objet de ce chapitre est de mettre au jour les normes, principes et mécanismes qui « *accréditent la légitimité du pouvoir politique* »[791]. Trois dimensions sont observées :

- les fondements constitutifs de la mise sur agenda du dossier universitaire (1),
- la construction cognitive et politique qui accompagne cette mise sur agenda (2),
- la construction d'une compétence universitaire locale (3).

1. LA MISE SUR AGENDA, UN CHOIX POLITIQUE

Si nous admettons que la mise sur agenda de la question universitaire ne résulte pas d'un raisonnement simple du type « *il y a un problème à résoudre* »[792] mais d'une construction sociale et politique, nous devons nous intéresser aux éléments déclencheurs. Trois raisons sont généralement avancées :

- les problèmes « contingents »[793] médiatisés par la presse et/ou par des groupes de pression locaux dont les élus se saisissent ;
- l'action de l'État qui, par ses politiques, oriente les agendas locaux ;
- le poids du *milieu d'intervention local*[794] auquel les élus sont sensibles.

S'intéresser à ces paramètres permet de mesurer la place de certaines dimensions traditionnelles dans le gouvernement des villes : la dépendance ou l'autonomie des institutions locales vis-à-vis de l'État, leur rôle fonctionnel et/ou démocratique. En fait, le choix du dossier universitaire semble résulter d'un assemblage de causes multiples et interdépendantes, comme l'illustre cet extrait de discours du président du Conseil Général de l'Aveyron :

« *Quoique ne relevant pas de notre compétence directe, nous sommes obligatoirement amenés à engager une telle réflexion [enseignement supérieur]. Quatre raisons objectives nous y incitent : l'élaboration du projet Université 2000 ; notre ambition pour l'Aveyron et l'objectif de développement économique que nous nous assignons ; l'enquête Image récemment organisée auprès des aveyronnais qui a montré*

[791] J. Lagroye, 1985. "La légitimation", *in* M. Grawitz et J. Leca. Traité de science politique, PUF, tome 1, chapitre VII : 398.
[792] P. Muller, 1998. Les politiques publiques, PUF, pp. 34-35 ; Voir aussi J.-G. Padioleau, 1982. L'État au concret, PUF.
[793] J.-G. Padioleau distingue l'agenda politique routinier et contingent, le premier impliquant des activités régulières et formalisées de débat (débats budgétaires), le deuxième concernant des phénomènes inscrits sur l'agenda suite à des situations sociales critiques, J.-G. Padioleau, 1982. *Op. Cit*. pp. 26-27.
[794] S. Dion, 1983. La politisation des mairies, Économica, p. 200.

combien l'attente dans ce domaine est ressentie comme essentielle ; un environnement très concurrentiel, si l'on considère l'engagement de nombreux départements »[795].

Cet extrait de discours politique réunit les principaux éléments qui ont déterminé, dans les trois cas étudiés, le lancement des politiques universitaires. Selon nous, trois types d'arguments peuvent expliquer cet engagement universitaire local :

- les raisons « externes » liées notamment aux politiques étatiques ou aux pressions concurrentielles avec d'autres territoires (1.1.1.) ;
- les raisons « internes » liées aux milieux d'intervention locaux (1.1.2.) ;
- les idéologies politiques locales (1.1.3.).

Nous montrerons néanmoins que la mise sur agenda du dossier universitaire résulte autant de pressions externes aux institutions locales que de « choix », émanant des équipes élues en place.

1.1. LES RAISONS EXTERNES AU TERRITOIRE

Deux éléments externes influencent la mise sur agenda local du dossier universitaire : le Plan U2000 et la pression concurrentielle entre les villes moyennes pour acquérir des formations universitaires.

1.1.1. LE PLAN U2000 : L'IMPULSION DE L'ETAT ?

Au lancement de cette recherche, nous nous posions la question de savoir quelle place avait tenu le Plan Université dans le démarrage des politiques universitaires de La Rochelle, Albi et Rodez. Devions-nous considérer cet événement comme le véritable élément déclencheur de la politique locale ou devions-nous plutôt l'appréhender comme une *fenêtre d'opportunité ?* Dans le sens donné par J. Kingdon, une fenêtre d'opportunité correspond à « *un brusque changement dans l'opinion publique et/ou à une alternance électorale* » mais fait plus largement référence à une conjoncture favorable permettant *aux « acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées ou de faire porter l'attention sur leurs problèmes particuliers »*[796].

[795] Conseil Général de l'Aveyron, 1991. Courrier d'invitation du Président à la réunion du 22 avril à l'hôtel de Département consacré à la présentation des résultats de l'étude menée par [nom du cabinet d'étude] sur le développement du supérieur en Aveyron, Rodez, le 4 avril.
[796] J. W. Kingdon, 1984. Agendas, alternatives and public policies, p. 212 cité par P. Muller et Y. Surel, L'analyse des politiques publiques, Montchrestien, p. 75.

Dans les trois contextes locaux étudiés, l'enseignement supérieur est une préoccupation politique ancienne depuis les années soixante-dix. Les cas de Rodez et La Rochelle l'illustrent puisque, sous l'effet de revendications politiques locales, ces deux villes ont été dotées de premiers départements d'IUT dès la fin des années soixante[797]. Au même moment, l'absence de départements d'IUT est vécue comme un préjudice pour les élus d'Albi. Le Plan U2000 n'a donc pas été l'occasion de la prise de conscience politique locale de l'intérêt de doter leur territoire de formations universitaires. Toutefois, il convient de distinguer ce qui est de l'ordre de la « préoccupation » locale et ce qui relève de l'« enjeu » inscrit sur l'agenda et faisant l'objet d'interventions concrètes. Dans cette perspective, à la fin des années quatre-vingt, seules la Ville d'Albi et l'Agglomération de La Rochelle font des formations supérieures une priorité de leur agenda politique et mènent des actions concrètes en ce sens. Dans ces deux cas, le Plan U2000 constitue donc une véritable fenêtre d'*opportunité* pour les élus leur permettant de décupler les effets de leurs politiques propres. A Rodez, la situation est un peu différente. Alors que la Ville s'est très vite impliquée dans la première vague de territorialisation universitaire des années soixante ; à la fin des années quatre-vingt, ni la Ville, ni le District, ni le Département ne réfléchissent à l'implantation de nouvelles formations universitaires de type traditionnel (DEUG). Les mesures prises consistent à accompagner le renforcement de l'existant (l'IUT). Dans ce cas, le Plan U2000 peut donc être interprété comme le déclencheur de la mise sur agenda du développement universitaire « généraliste ». Pour autant, notre étude montre que le programme étatique n'a pas été le seul élément déclencheur de l'engagement public local. D'autres raisons proprement endogènes au territoire aveyronnais (attentes des populations, intérêts économiques) ont également favorisé le lancement par le Conseil Général de l'Aveyron d'une politique de développement local d'envergure fondée en partie sur les formations supérieures.

1.1.2. LA PRESSION CONCURRENTIELLE

À partir des années quatre-vingt, Patrick Le Galès montre que les interventions économiques des villes s'inscrivent dans une logique de compétition territoriale alors que dans les années soixante-dix, elles étaient dominées par une logique de réparation et étaient finalement « *l'affaire de communes rurales et de villes sinistrées* » [798]. De façon similaire, le facteur concurrentiel tient une place centrale dans les politiques

[797] La loi sur les IUT date de 1966.
[798] P. Le Galès, 1989. "Les politiques de développement économique local", *in* S. Wachter (dir.), Politiques publiques et territoires, L'Harmattan, p. 148.

universitaires locales. Cette concurrence s'exerce moins entre « différents », par exemple entre les villes moyennes et les métropoles, qu'entre « semblables » : les métropoles entre elles ; les villes moyennes entre elles ; les villes moyennes localisées dans une même zone géographique.

C'est d'abord à Albi que s'exprime très clairement cette logique concurrentielle par rapport à Tarbes et Rodez qui disposent d'IUT depuis le début de la décennie soixante-dix. Cette disparité provoque chez les élus une volonté exacerbée d'obtenir des départements d'IUT. Pour Michel Castel et son équipe, il s'agit bien, par l'obtention de ressources de centralité telles que les formations universitaires, de faire d'Albi un « pôle d'équilibre régional » au même titre que ses pairs, Rodez et Tarbes[799]. C'est ensuite et inversement à Rodez que la pression concurrentielle avec Albi s'exprime à partir du Plan U2000 et durant toute la décennie quatre-vingt-dix. Ainsi, Jean Puech justifie la nécessité d'intervenir dans le domaine des formations supérieures en raison de « *l'environnement très concurrentiel* »[800] qui accompagne la mise en place du Plan U2000 en Midi-Pyrénées.

Pour conclure sur ce point, dans le contexte étudié, les raisons externes - le Plan U2000 et les pressions concurrentielles entre les villes moyennes d'une même région - influencent au moins en partie les choix d'intervention politiques locaux. Mais, cette influence est variable. A La Rochelle et Albi, ces deux raisons externes sont moins de véritables déterminants que des éléments incitateurs du passage à l'acte. À Rodez, si ces raisons externes jouent un rôle plus important, elles restent insuffisantes. Dans les trois cas, les raisons internes au territoire jouent un rôle essentiel.

1.2. LES RAISONS INTERNES AU TERRITOIRE

L'engagement universitaire local est également déclenché par ce que Stéphane Dion appelle le *milieu d'intervention* des institutions. Dans le contexte étudié, des situations économiques difficiles et diagnostiquées comme telles par les acteurs publics locaux (1.2.1.) ou des attentes sociales locales (1.2.2.) justifient les initiatives universitaires. En fait, ce sont moins des facteurs économiques et sociaux tangibles qui

[799] Tarbes et Rodez étant éloignées de la capitale régionale, les chercheurs toulousains considéraient que ces deux villes pouvaient devenir des « pôles d'équilibre » régionaux. Or, dans les années quatre-vingt, le processus de métropolisation de Toulouse n'a fait que s'accentuer. Voir *supra* : chapitre 4.
[800] Conseil Général de l'Aveyron, 1991. *Op. cit.*

participent au lancement des politiques universitaires que des principes économiques et sociaux généraux qui justifient, pour les élus, leur engagement sur le dossier universitaire.

1.2.1. LA PRESSION DES SITUATIONS SOCIO-ECONOMIQUES OU UN PRINCIPE ECONOMIQUE

Dans les années soixante-dix, les crises industrielles et sociales d'Albi et La Rochelle ont contribué à la mise en place de stratégies politiques locales innovantes notamment appuyées sur l'enseignement supérieur.

Albi est classée « zone de reconversion économique, industrielle et sociale » depuis 1983 et La Rochelle depuis 1986. Pour l'une, ce sont les activités minières qui sont en difficulté, pour l'autre, les secteurs de la pêche, de l'agriculture et des activités portuaires. Si la sauvegarde de certaines de ces activités reste un leurre (mines), les élus locaux souhaitent trouver de nouveaux leviers de développement local[801]. En 1989, à Albi, trois dossiers sont considérés par les élus comme favorables au re-développement économique de la zone : le désenclavement, le tourisme et l'enseignement supérieur universitaire. A La Rochelle, les élus locaux ainsi que le chargé de mission économique à la préfecture de la Charente-Maritime sont convaincus qu'il faut innover même s'il ne s'agit pas d'abandonner les secteurs traditionnels d'activité du territoire (pêche et activités portuaires). Dès lors, dans le contrat de plan 1989-93, trois dossiers sont considérés comme prioritaires : la pêche, le désenclavement routier et ferroviaire et l'implantation de délocalisations universitaires (officialisation du DEUG de droit et MST).

Néanmoins, à Albi comme à La Rochelle, l'enseignement supérieur n'est pas uniquement rattaché à une préoccupation de reconversion économique mais aussi à d'autres enjeux sociaux et d'image. Ceci explique que, bien que n'étant pas toutes en crise, la grande majorité des villes moyennes françaises développe des stratégies de développement local par le biais des formations supérieures.

[801] Pour l'évolution des cadres de référence de l'intervention économique de l'État, voir C. Beslay, M. Grossetti et *ali.* (dirs.), 1998. La construction des politiques locales : reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique, L'Harmattan, pp. 10-15.

1.2.2. LES ATTENTES SOCIALES LOCALES OU LE PRINCIPE DEMOCRATIQUE

D'un point de vue formel et démocratique, l'agenda local doit exprimer les attentes sociales locales. C'est cette capacité représentative qui fonde l'existence et la légitimité des institutions locales. Ainsi, dans une logique qualifiée par les anglo-saxons de « *responsive* » et que nous traduisons, à la suite de Jean Leca, par l'idée de « *sensibilité* »[802] ou de capacité d'écoute vis-à-vis des mandants, les choix d'intervention traduisent les besoins et les attentes des populations. Dans la réalité, au moins deux obstacles rendent difficile l'application de ce principe « *responsive* » : les moyens disponibles pour mesurer ces attentes (a) et le caractère diffus des intérêts sociaux (b).

a) les moyens disponibles pour mesurer les attentes sociales locales

Olivier Borraz met en évidence divers dispositifs mis en place par les municipalités pour être à l'écoute des attentes sociales locales[803]. Les adjoints délégués, les services administratifs ainsi que d'autres dispositifs tels que les centres culturels ou les politiques de communication sont de ceux-là. Il reste que, dans le contexte étudié, les attentes sociales en matière universitaire ne sont effectivement mesurées que dans un seul des trois cas étudiés. C'est le Département de l'Aveyron qui, dans le cadre de sa politique « Aveyron 2001 » (1991), organise une grande enquête de population. Les familles aveyronnaises enquêtées souhaitent que leur territoire puisse offrir plus de choix de formations supérieures à leurs enfants. Ces résultats justifient pour l'institution son engagement sur le dossier universitaire. Mais, ce cas reste exceptionnel. Par ailleurs, ces enquêtes s'apparentent plus à des outils de communication qu'à de véritables dispositifs de démocratisation de l'action publique.

b) Le caractère diffus des intérêts sociaux

C'est aussi l'existence explicite et visible des intérêts sociaux locaux qui pose problème. Nous serions tentés de dire, en référence à ce qui est considéré comme une évidence dans le monde économique : « la demande n'existe pas, c'est l'offre qui la crée ! ». En effet, l'action sociale ordinaire ne résulte que rarement « *d'hypothétiques*

---

[802] J. Leca, 1996. "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *in* F. D'Arcy et L. Rouban, De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Presses de Sciences Po, p. 344.

[803] O. Borraz, 1996. "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", Revue française de science politique, (4), pp. 624-649.

motifs d'arrière-plan » [804]. Les intérêts sociaux locaux n'existent et ne sont rendus visibles que dans certaines situations favorables, notamment lors de controverses sociales et politiques ou d'élections.

Par conséquent, les responsables politiques traduisent moins les problèmes économiques et les intérêts sociaux locaux qu'ils ne donnent forme et consistance à ces deux valeurs d'action à travers leurs choix. Dès lors, le lien existant entre la mise sur agenda du dossier universitaire et le milieu d'intervention des institutions locales est le plus souvent indirect dans la mesure où il est médiatisé par une construction politique interne aux institutions locales.

1.3. LES IDEOLOGIES TERRITORIALES

A côté des raisons externes et internes au territoire, il convient d'ajouter l'importance que prennent les « opinions » politiques locales dans la construction des agendas locaux. Ces opinions sont moins liées aux logiques partisanes qu'aux idéologies politiques territoriales contemporaines. Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre 2, toutes les villes moyennes sont soucieuses de doter leur territoire de formations supérieures universitaires à partir de la fin des années quatre-vingt. Doter le territoire de formations supérieures c'est embrasser une idéologie territoriale qui est d'autant plus forte qu'elle s'appuie sur tout un ensemble de travaux scientifiques. Les organismes internationaux contribuent également à véhiculer cette idéologie du développement territorial appuyée sur le savoir. Pour l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), les « bonnes » régions, en matière de développement économique, sont les « *régions intelligentes où les ressources humaines, et le facteur humain en général, prennent une importance grandissante dans la compétitivité régionale et économique* »[805].

En définitive, si les agendas locaux sont définis localement, ils ne sont pas pour autant « localistes ». Les élus locaux sont imprégnés de considérations plus globales et y participent de manière concrète au sein des débats parlementaires, d'associations d'élus ou encore dans le cadre de colloques.

---

[804] N. Dodier, 1993. "Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique", Réseaux, (62), p. 67.
[805] OCDE, 1997. Compétitivité régionale et qualifications, p. 3.

Nous venons d'exposer les différentes raisons qui fondent l'engagement politique local sur le dossier universitaire. Il est en définitive difficile de distinguer parmi ces « raisons » ce qui est de l'ordre d'une re-construction politique *a posteriori* de ce qui est de l'ordre de « facteurs » réels de mise sur agenda. En réalité, à travers leurs « choix » d'intervention, les responsables politiques locaux affirment aussi leur capacité de prise d'initiative et d'entrepreneuriat. Ils ne sont pas de simples « réceptacles » aux pressions locales ou externes. Pour autant, ceci ne signifie pas que les élus locaux ne tiennent pas compte de leur environnement d'action. Au contraire, les élus locaux captent, traitent, filtrent et digèrent l'information externe à la mesure des principes et valeurs fondatrices de leur légitimité sociale locale.

Il nous semble donc nécessaire d'inverser le raisonnement. La mise sur agenda du dossier universitaire résulte moins d'une « logique conséquentialiste », où des causes externes détermineraient l'engagement des institutions locales sur le dossier, que d'une « logique de *justification* », où les élus initieraient des politiques et les associeraient ensuite aux principes qui fondent leur légitimité territoriale. Selon nous, cette genèse des politiques universitaires révèle combien la légitimité politique n'est pas donnée *a priori* mais « *devient endogène à l'action des autorités politiques* »[806]. Elle exige un travail politique spécifique de *preuve*[807]. Il est donc pertinent de concevoir le lancement des politiques universitaires comme une « *entreprise de fondation symbolique* »[808] de leur territoire politique par les élus locaux. Cette entreprise se poursuit, comme nous allons le voir, dans l'élaboration d'un référentiel territorial d'intervention universitaire.

2. LA CONSTRUCTION D'UN REFERENTIEL TERRITORIAL OU L'ADAPTATION A LA SOCIETE LOCALE

Dans la section précédente, nous avons insisté sur le fait que les politiques universitaires relevaient prioritairement d'initiatives institutionnelles. La capacité entrepreneuriale des collectivités locales n'est toutefois pas suffisante à l'entreprise de légitimation des élus locaux. Ainsi, selon Albert Mabileau[809], si les politiques publiques

[806] P. Duran, 1999. *Op. cit.*, p. 87.
[807] L. Boltanski et L. Thévenot, 1991. De la justification : les économies de la grandeur, Gallimard.
[808] F. Gerbaux et M. Pongy, 1993. "Le "local" des politiques publiques. De la localisation à l'approche multi-acteurs des politiques", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes de colloque, Grenoble, CERAT, p. 111.
[809] Ce laboratoire s'est notamment spécialisé sur l'étude du gouvernement des villes, comme nous l'avons déjà précisé dans le chapitre 1.

témoignent la plupart du temps de « *réels choix politiques* », elles s'inscrivent aussi dans « *une dialectique de contraintes et de ressources politiques visant à l'intégration du pouvoir municipal dans la société locale et son adaptation à celle-ci* »[810].

Pour mettre en évidence ce mécanisme d'identification des politiques universitaires à la société locale, nous mobilisons le concept de *référentiel* développé par Bruno Jobert et Pierre Muller. Il se définit comme « *un ensemble de normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention des collectivités locales ainsi que les objectifs de la politique publique considérée* »[811]. Selon ces auteurs[812], le référentiel relève d'une composition intellectuelle à trois dimensions. La première est cognitive : les référentiels donnent les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre. La deuxième est normative : ces cadres cognitifs définissent les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes. La troisième est instrumentale : les référentiels sont constitutifs des principes qui doivent orienter l'action. Pour notre part, nous nous focalisons sur la dimension identificatoire et légitimatrice du référentiel. En effet, la fonction de guide à l'action véhiculée par la conception originelle du référentiel ne nous paraît pas forcément pertinente dans la réalité politique locale observée. Nous verrons dans le chapitre suivant que les politiques universitaires s'inscrivent dans un contexte où les ressources d'action sont distribuées entre divers acteurs. Dès lors, le référentiel territorial agit moins comme un guide stratégique que comme un point de mire qu'il s'agit de ne pas trop perdre de vue. Aussi, plutôt que d'incarner une opération de représentation cognitive de la question universitaire ou une logique d'action, le référentiel est une opération de justification politique destinée à emporter l'adhésion des populations locales[813]. Il crée, au-delà de l'élection et dans le cadre des politiques publiques, un lien de « représentation » entre les collectivités locales et leur territoire d'administration, ses habitants et ses électeurs. C'est la raison pour laquelle ce référentiel sera, dans la suite du propos, qualifié de *territorial*.

---

[810] A. Mabileau, 1989. "Une logique politique d'action communale : pouvoir du maire et politiques municipales", *in* A. Mabileau et C. Sorbets, Le gouvernement des villes moyennes, Pedone, p. 40.

[811] B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes, PUF. Voir aussi A. Faure, G. Pollet et *ali.* (dirs.), 1995. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan.

[812] B. Jobert, 1992. "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", Revue française de science politique, 42(2), pp. 220-221.

[813] Sur ce raisonnement qui consiste à concevoir les pratiques des acteurs comme des activités à sens visé vers autrui, nous renvoyons à la sociologie des conventions. Voir L. Thévenot, 1989. "L'économie des conventions", Revue économique, (2), mars, pp. 159-160.

Sur la base de l'analyse des argumentaires politiques locaux associés à la mise sur agenda local du dossier universitaire[814], nous distinguerons d'abord les valeurs récurrentes des référentiels territoriaux (2.1.). Ensuite, nous aborderons les dynamiques de composition de ces référentiels sachant que les politiques universitaires locales sont le fruit de partenariats entre plusieurs institutions (2.2.). Enfin, nous terminerons sur le caractère différencié et territorialisé des référentiels car s'ils ont une fonction globalisante, ils détiennent aussi une fonction de territorialisation (2.3.).

2.1. LES VALEURS DES REFERENTIELS TERRITORIAUX

Le référentiel territorial de la politique universitaire vise à actualiser le lien existant entre les élus et leurs administrés. Dans cette perspective, nous remarquons que le thème de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec ses références professionnelles et ses missions publiques propres, est traduit dans d'autres registres économiques, sociaux, culturels et urbains. En référence aux travaux de Pierre Lascoumes, nous pouvons dire que cette opération cognitive de traduction d'un champ d'activités et de ses propres logiques dans d'autres codes émanant d'autres champs d'activités sociales s'apparente à un « *transcodage* »[815]. En réalité, cet exercice cognitif de traduction relève d'un mécanisme mental et social classique : nous interprétons toujours les informations qui nous arrivent en fonction des schémas de penser que nous avons intériorisés et qui sont de l'ordre de nos *habitus* sociaux. Dans le champ politique toutefois, cette re-construction est consciente, systématique, obligée et toujours dirigée vers autrui. Elle fonde le droit des élus et de leurs responsables administratifs à disposer plus ou moins librement de ressources financières et humaines dont le coût est collectivement réparti sur l'ensemble de la société locale et nationale.

Nous constatons, dans les trois cas, que l'enseignement supérieur est interprété en fonction de valeurs localement désirables dont les trois principales sont : les valeurs économiques (2.1.1.), les valeurs sociales et culturelles (2.1.2.) et les valeurs de territorialité (2.1.3.).

[814] Pour distinguer les registres de justification des élus locaux, nous avons utilisé diverses sources : les comptes-rendus de réunions des instances délibératives, les documents de planification locale, les entretiens réalisés auprès des élus.
[815] P. Lascoumes, 1996. "Rendre gouvernable : de la " traduction " au " transcodage ". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", *in* CURAPP, La gouvernabilité, PUF, p. 334.

2.1.1. LES VALEURS ECONOMIQUES

Le développement économique est une valeur politique locale très prégnante en matière d'intervention universitaire. Ainsi, les formations supérieures sont moins associées à un enjeu de cohésion ou d'intégration sociale, en référence notamment au modèle de l'école républicaine, qu'à des valeurs de compétitivité et d'enrichissement social et économique des territoires et des populations qui y résident. Avec l'université, c'est l'image de la métropole qui domine ainsi que les valeurs de performance et de modernité. Pour cette raison, l'université est considérée par les élus comme faisant partie des « grands » dossiers au même titre que les infrastructures de transport et le développement économique. Les responsables locaux estiment que l'apport économique des activités universitaires est multiple, à la fois direct et indirect. D'abord, la présence des étudiants et des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche a des effets économiques directs en termes de consommation et d'activités urbaines. Ensuite, les formations supérieures doivent à terme offrir une main d'œuvre plus qualifiée pour les entreprises locales. Enfin, la question de l'enseignement supérieur et de la recherche est rapprochée du débat sur l'attractivité du territoire. Le dispositif universitaire doit attirer des entreprises de haute technologie, des catégories socioprofessionnelles supérieures et favoriser le transfert de technologie.

Si cette idée du lien entre l'enseignement supérieur, la recherche et le développement économique territorial contient autant de mythes que de réalités[816], il n'en reste pas moins vrai que la valeur économique est dominante dans l'intervention universitaire locale. C'est elle, plus que le cadre juridique des compétences, qui justifie le droit des collectivités locales à intervenir sur le dossier : « *on pouvait penser qu'un Département n'avait rien à faire en matière d'enseignement supérieur. Pour nous pourtant c'était clair, développement économique du territoire et développement des formations supérieures, cela allait de pair* »[817].

La référence économique se décline très explicitement dans les préférences politiques locales associées à l'intervention universitaire. Les formations professionnalisantes, la formation continue, la recherche, les activités de transfert technologique ainsi que les formations d'ingénieurs sont considérées comme prioritaires.

---

[816] Pour l'importance des mythes dans les politiques publiques voir C. Beslay et *ali.* 1998. *Op. cit.*
[817] Aveyron 2001, 1991. Un projet pour l'Aveyron, la formation supérieure, réflexions et perspectives, 17 septembre.

2.1.2. LES VALEURS SOCIALES

Les valeurs sociales font appel aux principes publics classiques d'égalité et de justice. Elles sont particulièrement présentes lorsque les élus associent la localisation de formations universitaires à la démocratisation de l'enseignement supérieur. Cette valeur sociale est presque aussi prégnante que la valeur économique.

Dans son programme électoral de 1971, l'équipe dirigée par Michel Crépeau porte un projet d'enseignement supérieur destiné à satisfaire les besoins d'un public d'étudiants issus de familles modestes. En 1991 et après l'annonce ministérielle de la création de l'université, l'enjeu social est réaffirmé : « *M. le Maire souligne que la création d'une université à La Rochelle permettra aux familles rochelaises de faire suivre à leurs enfants une formation sur place sans avoir à payer des frais d'hébergement et de voyage à Poitiers ou Bordeaux* »[818]. En se rapprochant des populations jeunes de la Charente-Maritime et des départements limitrophes, l'université joue un rôle de démocratisation de l'enseignement supérieur d'autant plus fort qu'elle ne sélectionne pas ses candidats à l'entrée[819]. La valeur sociale se traduit notamment par la priorité accordée aux premiers cycles.

2.1.3. LES VALEURS DE TERRITORIALITE

Il convient enfin de souligner l'importance des valeurs destinées à « territorialiser » la politique universitaire. Chaque collectivité territoriale tente ainsi de créer un lien pertinent entre la politique menée et l'espace qui fait sens pour elle, c'est-à-dire la commune, l'agglomération, le département ou la région.

La démarche des collectivités territoriales de soutien au développement de l'enseignement supérieur s'inscrit dans une logique de développement et d'attractivité des territoires. Ainsi, les politiques universitaires sont associées à des valeurs de changement, de modernité, d'image et de visibilité à l'extérieur. Elles sont en même temps destinées à convaincre les populations locales de l'intérêt que peut présenter pour chacun d'eux le développement universitaire. Elles permettent aussi de donner vie et sens

[818] Compte-rendu analytique du conseil municipal de La Rochelle, 1991. Séance du 21 mai. Source : archives municipales de La Rochelle.

[819] Si l'évolution démographique de ces dernières décennies s'est traduite par une plus grande démocratisation de l'enseignement supérieur, des inégalités persistent toutefois. Par ailleurs, la sélection existe à l'université mais passe par d'autres voies que la sélection à l'entrée.

à leur territoire de vie. Le marketing territorial joue à plein. A La Rochelle, l'université va participer à « *corriger l'image touristique* » de la ville[820]. Avec l'université, il s'agit de rompre avec les stigmates de la crise économique, du chômage ou du vieillissement et de dessiner les traits d'une « *ville de haute définition* », « *moderniste* », « *jeune* » et « *culturelle* ». A Albi, la création d'un centre universitaire participe d'une « *croisade pour un nouvel avenir* ». Pour le maire, faire d'Albi une ville universitaire, ce *« n'est pas rien pour son image de marque* » (extraits de l'entretien avec M. Castel, 1992).

Plus concrètement, chaque institution associe le dossier universitaire à des préoccupations territoriales qui lui sont propres, liées aux problèmes conjoncturels auxquels elle doit faire face. Ainsi, à La Rochelle, le dossier universitaire est étroitement associé à une politique de réhabilitation de tout un quartier jusque là laissé à l'abandon. Dans le Tarn, la politique universitaire s'inscrit dans une politique d'aménagement « équilibré » du territoire entre Castres au sud et Albi au nord. La territorialité des référentiels s'exprime également dans la hiérarchie et les modalités d'articulation des valeurs économiques et sociales. Ainsi, les Communes ou les structures intercommunales insistent plutôt sur les dimensions sociales, culturelles et de qualification urbaine alors que les Départements mettent prioritairement l'accent sur le développement économique. Quand le maire d'Albi expose les raisons qui fondent l'intérêt de la délocalisation universitaire, il insiste en premier lieu sur l'intérêt pour l'image de la ville, puis sur les valeurs sociales et culturelles et enfin, sur le développement économique local. De façon différente, le président du Conseil Général du Tarn évoque premièrement l'enjeu économique : « *une clé de l'avenir économique du Tarn réside dans sa capacité à accroître notablement son potentiel de matière grise* »[821]. Les enjeux sociaux et culturels sont placés en second.

Finalement, le référentiel territorial associé au dossier universitaire renferme deux fonctions. Il possède d'abord une fonction « globalisante » et doit réunir un maximum d'intérêts sociaux locaux. C'est pourquoi les valeurs économiques et sociales sont récurrentes sur les trois sites. Plus largement, ces valeurs doivent être rapprochées des valeurs qui fondent la légitimité des « démocraties libérales occidentales » : « *le développement économique et l'intégration progressive des groupes les moins favorisés, voire des exclus, la répartition plus équitable des fruits de la prospérité, l'écrasement*

[820] Intervention d'une élue également conseillère régionale, compte-rendu analytique du conseil municipal de La Rochelle, 1991. Séance du 21 mai. Source : Archives municipales de La Rochelle.
[821] Extrait tiré d'une réunion de l'Assemblée départementale du Tarn, le 24 septembre 1990.

des tendances autoritaires de certains groupes [d'intérêts puissants] »[822]. Le référentiel territorial a ensuite une fonction limitative et territorialisée. L'institution cherche à articuler la politique universitaire à ses préoccupations territoriales. D'une certaine manière, elle affirme par ce biais un certain « monopole » de représentation légitime des intérêts du territoire dont elle a la charge.

2.2. PARTENARIATS INSTITUTIONNELS ET ENJEUX DE COMPOSITION DE REFERENTIELS

Nous avons précédemment insisté sur le fait que chaque institution définit un référentiel d'intervention universitaire qui lui est propre et qui relève tout à la fois d'une logique de globalisation et d'une logique de territorialisation. Il convient maintenant d'observer comment ces référentiels sont mis en cohérence entre eux sachant que dans les trois cas étudiés, les politiques locales universitaires ne relèvent pas d'un seul niveau institutionnel mais résultent d'assemblages interinstitutionnels variés.

Ces formes locales d'*ingénierie institutionnelle*[823] différent les unes des autres sur plusieurs points : les niveaux de décision regroupés, les modes de partenariat plus ou moins intégrés, les compétences générales ou spécifiques attribuées. Nous le verrons dans la troisième section de ce chapitre que ces partenariats s'expliquent en raison des exigences politiques et financières du dossier universitaire. Il nous paraît cependant important de révéler ici que ces alliances sont aussi liées à des dynamiques de légitimation réciproque des institutions parties prenantes.

Tout d'abord, le dossier universitaire est vecteur d'interdépendances politiques locales fortes et pousse les collectivités à s'allier (2.2.1.). En même temps, ces partenariats ne sont pas dénués de dynamiques concurrentielles, chacune des institutions ayant un intérêt à se différencier de son (ses) partenaire(s) (2.2.2.). Dans ces conditions, les partenariats politiques locaux résultent d'arrangements de type « *associés-rivaux* » (2.2.3.).

[822] J. Lagroye, 1985. *Op. cit.*, p. 400.

[823] P. Duran, 1999. *Op. cit.*, p. 78.

2.2.1. LE PARTENARIAT OBLIGE

En premier lieu, il convient de comprendre les raisons pour lesquelles les politiques universitaires résultent systématiquement de partenariats inter collectivités plus ou moins complexes.

A priori, les c'est le niveau de la ville qui est prioritairement concerné par le dossier puisque les dispositifs universitaires sont physiquement localisés sur leur territoire de responsabilité. En réalité, l'impact de la présence universitaire sur le plan économique, social, culturel, symbolique et donc sur le plan politique est bien plus large. Comme le note Daniel Filâtre dans ses travaux sur la localisation des politiques universitaires, le dossier universitaire et le territoire politique sont « *englobants* »[824] : aucune collectivité ne peut s'approprier seule un territoire ni un dossier, surtout lorsque celui-ci est chargé d'espérances collectives multiples. Dans les trois cas, il est difficile d'imaginer que les Conseils Généraux et les Conseils Régionaux ne s'engagent pas sur le dossier : ils ont les moyens financiers de le faire. Ce dossier n'est pas de leur compétence légale mais entre bien dans leur responsabilité générale en faveur du développement économique et social de leur territoire. La ville-site est intégrée à leur territoire de responsabilité. Le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche est un élément particulièrement valorisant, attrayant et légitimant pour les élus.

L'interdépendance prévaut donc et conduit les collectivités à s'allier. C'est le « *milieu local* » qui investit le dossier : la ou les Commune(s), le Département et la Région[825]. L'État est également contraint à ces interdépendances entre niveaux et à ces « *partenariats obligés* »[826]. Cependant, ces solidarités ne sont pas exemptes de concurrences.

2.2.2. LA CONCURRENCE OBLIGEE

Si les enjeux de légitimation réciproque entre les collectivités sont des vecteurs d'interdépendance, ils sont aussi porteurs de concurrences. Aux jeux de solidarité obligée sont toujours associés des jeux de concurrence. En effet, le principe de légitimité

---

[824] D. Filatre, 1993. "La localisation des politiques publiques et les nouvelles formes de coopération entre les acteurs publics locaux. L'exemple des créations d'antennes universitaires", *in* S. Biarez et J.-Y. Nevers, Gouvernement local et politiques urbaines", Actes de colloque, Grenoble, CERAT, p. 79.

[825] D. Filâtre, 1993. *Op. cit.*, p. 79.
[826] *Ibid., p.* 77.

réciproque attise les concurrences entre les institutions politiques, chacune cherchant à s'*imputer* le profit d'une politique. Le phénomène d'*imputation du pouvoir* relève, selon Christian Le Bart, d'un processus porté par les gouvernants et destiné à ce que leurs mandants leur « *attribuent* » un fait social, qu'ils sont censés avoir « *produit* » et dont ils doivent être tenus pour « *responsables* » en « *vertu* » de leur pouvoir[827]. Dans cette perspective, les relations entre les collectivités territoriales peuvent être qualifiées de jeux « *associés-rivaux* »[828] car elles mêlent des logiques de solidarité avec des logiques de concurrence. Ceci se traduit concrètement dans les arrangements interinstitutionnels nécessaires à la conduite des politiques universitaires locales.

2.2.3. PARTENARIATS ENTRE COLLECTIVITES ET COMPOSITION DE REFERENTIELS

Chacun des trois cas étudiés illustre un modèle d'arrangement interinstitutionnel spécifique sur la base de cette dynamique contradictoire et complémentaire de solidarité et de concurrence.

A Albi, Daniel Filâtre a qualifié le partenariat entre le Département du Tarn et la Ville d'Albi de « *partenariat actif* »[829]. Nos analyses vont également dans ce sens. En effet, les partenaires ont su trouver un terrain d'entente favorable à la stabilité de leur partenariat durant toute la décennie. Deux règles de coordination le structurent : la reconnaissance du leadership de la Ville dans la conduite de la politique universitaire d'Albi ; l'acceptation du partage de la ressource universitaire avec Castres, le second pôle urbain du département. Ainsi, le maire d'Albi est automatiquement le président de la structure syndicale. Pour autant, le Conseil Général du Tarn n'est pas un partenaire « neutre », ce qui se traduirait, par exemple, par un simple accompagnement financier. Notre recherche montre, au contraire, le caractère contraignant que peut avoir, pour la Ville d'Albi, le partenariat avec le Département. Celui-ci privilégie l'équilibre Albi/Castres et régule, de cette façon, le développement différentiel d'Albi.

En revanche, le partenariat entre la Ville d'Albi, le Département du Tarn et le Conseil Régional de Midi-Pyrénées n'est pas de même nature. Nous pouvons le qualifier de partenariat *fonctionnel* pour deux raisons. D'une part, il n'y a pas vraiment d'entente

---

[827] C. Le Bart, 1989. La rhétorique du maire entrepreneur, Pedone, p. 11.
[828] L'expression « associés-rivaux » est reprise à F. Bourricaud, cité par P. Duran, 1999, *Op. cit.* Voir l'application qu'en fait A. Mabileau dans le contexte politique territorial français : A. Mabileau, 1991. Le système local en France, Montchrestien.
[829] D. Filâtre, 1993, *Op. cit.* Voir aussi G. Devisy, 1995. Évaluation du Plan U2000 : les cas d'Albi, Rodez, Castres, Figeac. Rapport de stage, Université de Toulouse-le Mirail.

politique sur la façon de conduire la politique universitaire locale. C'est aisé à concevoir : alors que le territoire de Midi-Pyrénées s'appuie sur un réseau dense de villes moyennes, le Conseil Régional ne peut légitimement pas soutenir un site universitaire délocalisé plus que les autres. D'autre part, les apports financiers du Conseil Régional au développement universitaire d'Albi sont strictement limités aux investissements lourds contractualisés par ailleurs dans les Plans sectoriels (Plan U2000, Plan U3M) ou dans les CPER (Contrat de Plan État-Région). Or, une grande part des besoins financiers du centre universitaire d'Albi sont concentrés sur des fonds de fonctionnement. Ceux-ci sont complètement assumés par le Département et la Ville. Pour le président du syndicat mixte Albi-Tarn, également maire d'Albi, le statut différentiel de la Région au sein du syndicat mixte est tout à fait accepté depuis le départ : *« Les deux principaux acteurs sont le département et la ville, (…) il n'est pas sûr que la région veuille nous suivre, pour des raisons tactiques et politiques je dirais que l'on comprend fort bien »* (Le maire d'Albi, 1992)

A Rodez, la situation partenariale est différente. Le syndicat mixte entre le Département et la structure intercommunale existe depuis les années soixante-dix. Les deux collectivités locales ont toujours porté ensemble le dossier universitaire depuis la construction de l'IUT en 1976. Néanmoins, les tensions ne sont pas absentes. Elles sont même assez fortes. Elles ne s'expriment pas spatialement. Si le Département de l'Aveyron tient, politiquement, à soutenir le développement des formations post-baccalauréat sur tout son territoire, il a accepté le caractère unipolaire du développement universitaire à Rodez. Dans ce cas, les tensions politiques concurrentielles s'expriment dans le fonctionnement interne du syndicat mixte. Ainsi, à la différence d'Albi et jusqu'en 1998, les deux structures ne se sont pas entendues pour désigner un leader de sorte que la présidence est tournante tous les deux ans. Chaque changement de présidence est accompagné de changements significatifs dans les stratégies d'action et dans les modes de gestion. Ainsi, entre 1992 et 1994, nous avons observé que le Département privilégie une stratégie de délocalisation des universités toulousaines vers Rodez dans une perspective régionale. En parallèle, le District du Grand Rodez défend une toute autre orientation visant à la création d'un pôle universitaire en réseau, dans une perspective interrégionale, et à partir du réseau de Villes Mende-Aurillac-Rodez. Ces disparités de conception de la politique universitaire que les deux collectivités mènent pourtant en commun se poursuivent toute la décennie.

A La Rochelle, les dynamiques de composition interinstitutionnelles sont encore différentes. Elles sont doubles : entre la Ville et l'Agglomération d'une part, entre l'Agglomération et le Département d'autre part, le Conseil Régional constituant un partenaire plus ponctuel dans les cadres contractuels habituels (Plan U2000, CPER).

Dès le départ, la structure intercommunale rochelaise a été désignée par les communes membres comme étant le niveau pertinent de gestion du dossier universitaire. Toutefois, l'influence de la ville-centre s'est avérée importante. L'articulation étroite existante entre la politique universitaire et la politique de réhabilitation d'un quartier de la ville-centre en est la preuve. Les priorités d'aménagement urbain et d'image de la Ville s'articulent relativement bien aux préoccupations plus larges de l'Agglomération en termes de développement économique et d'emploi. De plus, elles ont été stratégiquement porteuses. En effet, le projet d'aménagement du quartier universitaire est un élément déterminant de l'implication du Ministère et des composantes de l'Université de Poitiers dans le développement universitaire rochelais.

L'alliance et les jeux de composition entre les référentiels de la structure intercommunale et du Département sont moins visibles puisque, à la différence des cas de Albi et Rodez, chacun de ces niveaux reste autonome dans la conduite de sa politique universitaire. Cependant, nous avons insisté dans le chapitre trois « La Rochelle, une politique universitaire en situation d'université nouvelle » sur la fréquence des interférences entre ces deux niveaux ainsi que sur les jeux d'*associés-rivaux*. Le cas rochelais illustre même une situation originale de partenariat politique local. La concurrence s'exprime peu en termes d'équilibre territorial, même si Rochefort, localisée à quarante minutes de La Rochelle, a récemment accueilli une formation d'IUT par alternance. En revanche, la concurrence s'exprime dans la répartition des responsabilités dans le domaine universitaire rochelais. En effet, une division des tâches s'est opérée : la structure intercommunale rochelaise est le chef de file du développement de l'Université de La Rochelle alors que le Département est celui du développement de l'école d'ingénieurs. Sur le plan financier, les contributions réciproques sont paritaires pour l'Université. Pour l'école d'ingénieurs, c'est le Département qui apporte la contribution majoritaire (80%/20%). Le Département reste donc le principal bailleur de fonds du développement de l'enseignement supérieur rochelais. Politiquement toutefois, c'est bien l'Agglomération qui détient un certain leadership dans le pilotage de la politique universitaire alors que c'est le Département qui tient ce rôle pour ce qui concerne l'école d'ingénieurs.

A priori, cette répartition paraît assez naturelle. Associer le département - dont les missions traditionnelles sont le développement économique et le transfert technologique- à l'environnement des écoles d'ingénieurs semble légitime, les deux institutions partageant des valeurs assez proches. Dans le même esprit les valeurs véhiculées par l'Agglomération et la Ville - le renouvellement urbain, l'offre d'un service de proximité, le développement économique local- entrent assez bien en résonance avec celles de l'Université. La réalité, est beaucoup plus complexe. Chacun des niveaux à un intérêt à s'*imputer* le développement de l'Université et le développement de l'école d'ingénieurs. Dès lors, le fait que chacun de ces niveaux accepte le leadership de l'autre sur l'un des dossiers majeurs de l'enseignement supérieur résulte au contraire d'un travail de négociation. Cela nécessite l'établissement d'une confiance réciproque entre les responsables politiques des deux institutions. Au début de la décennie quatre-vingt-dix, cette confiance a été interindividuelle entre les chefs des deux exécutifs locaux mais s'est ensuite ancrée dans les habitudes interinstitutionnelles.

A travers ces trois exemples, nous voyons que les partenariats obligés entre les collectivités locales ne se traduisent pas par l'effacement des prérogatives de chacune d'elles. Ils résultent de compositions contingentes et contribuent, comme nous allons le voir, à la différenciation des référentiels associés au dossier universitaire sur chacun de nos trois sites.

2.3. DES REFERENTIELS DIFFERENCIES ENTRE ALBI, RODEZ ET LA ROCHELLE

Les référentiels des politiques universitaires menées sur nos trois sites résultent de compositions de référentiels de plusieurs institutions. Les valeurs économiques, sociales et de territorialité présentées précédemment sont articulées et hiérarchisées de façon originale pour aboutir à des « produits » chaque fois spécifiques. Le contenu de ces référentiels est formalisé, de manière privilégiée, lors de la genèse des politiques mais réapparaît de manière cyclique au cours de l'action dans certains documents de prospective ou lors des entretiens que nous avons réalisés avec les élus.

2.3.1. ALBI : UN REFERENTIEL SOCIAL ET CULTUREL

A Albi, la politique universitaire locale est conduite par le Département et la Ville mais comme nous l'avons déjà dit, c'est la Ville d'Albi qui porte prioritairement le

dossier. Dès lors, ce sont aussi les valeurs véhiculées par la Ville qui dominent. Deux valeurs, l'une sociale et l'autre culturelle, sont centrales.

Lors d'un entretien réalisé en 1992, le maire d'Albi insiste plusieurs fois sur sa conception élargie du développement local : « *le développement local ce n'est pas seulement le développement économique c'est aussi le développement culturel, intellectuel, social d'une ville* ». L'implantation d'un centre universitaire vise avant tout à répondre aux attentes des familles albigeoises et tarnaises les plus modestes mais plus largement aussi vise à contribuer à l'enrichissement personnel et intellectuel des habitants qui font la ville : « *c'est sur le plan de la vie sociale que les choses vont évoluer… Certainement des rapports qui n'existent pas vraiment avec nos établissements secondaires vont se créer dans la cité…Il y aura une autre façon de consommer, une autre façon de vivre* ». A ce titre, l'université est perçue comme un vecteur central de développement local et constitue un projet autonome qui se suffit à lui-même, l'ambition économique n'y étant pas systématiquement rattachée.

2.3.2. RODEZ : UN REFERENTIEL ECONOMIQUE

Fruit d'une coopération entre le Département de l'Aveyron et le District du Grand Rodez, le référentiel de la politique universitaire de Rodez est dominé par les valeurs économiques. Plusieurs documents de nature prospective sur l'enseignement supérieur, réalisés au lancement de la politique et durant toute la décennie (1991, 1996 et 1999), s'inscrivent dans ce registre.

En 1991, les acteurs locaux insistent d'abord sur les forces économiques du territoire (agro-industrie, mécatronique, industrie du bois, industries de service en informatique…) et construisent leurs revendications en matière d'enseignement supérieur en fonction de ces ressources économiques locales. Ils privilégient donc la création de BTS (Brevet de technicien supérieur) dans les créneaux spécifiques du département, le renforcement de l'IUT par l'ouverture de départements orientés vers les services à l'industrie et la mécanique (OGP, Mécanique) et la mise en place de formations de deuxièmes cycles universitaires au sein de l'IUT.

En 1996, les groupes thématiques du comité de site sont très liés aux filières économiques locales : « sciences du vivant » (agro-alimentaire), « technologies d'application » ; « secteur tertiaire ».

En 1999, la contribution écrite au programme U3M (Université du Troisième Millénaire) présente les atouts du département en termes démographiques et économiques (agriculture, agro-alimentaire, bois et ameublement, mécanique, informatique) et propose un schéma universitaire sur trois axes : « sport-santé-loisirs », « technologies d'application » et « développement durable ».

2.3.3. LA ROCHELLE : UN REFERENTIEL MULTI REFERENCE

Fruit d'une articulation étroite entre les intérêts des communes de l'Agglomération de La Rochelle et les intérêts de la Ville-centre, le référentiel associé au dossier universitaire par l'Agglomération rochelaise est multi référencé. Il articule, de façon relativement équilibrée, un ensemble de valeurs qui sont, sur les deux autres sites, plus hiérarchisées.

Comme à Albi, la dimension sociale est à La Rochelle importante et oriente les préférences politiques locales en matière universitaire. Il s'agit de former les jeunes du département et de leur permettre ainsi d'accéder à l'emploi. Cet aspect est présent dans les programmes de campagne municipale de 1971, 1977 et 1983. Il revient ensuite au moment de l'élaboration du projet pédagogique de l'Université nouvelle en 1992 et transparaît dans les priorités accordées toute la décennie à la diversification des filières de formation de premier cycle. A partir de 1987, le dossier universitaire s'inscrit aussi dans un projet global de renouvellement urbain et de développement économique. La constitution d'une ville de haute définition appuyée sur des activités de pointe (économie, formations supérieures recherche) et sur des bâtiments modernistes[830] s'inscrit dans ce que Patrick Le Galès appelle une logique de développement « *concurrentielle* »[831]. Celle-ci vise à projeter la ville à l'extérieur.

Les référentiels associées aux politiques universitaires d'Albi, Rodez et La Rochelle sont donc différenciés les uns des autres pour au moins deux raisons, l'une est intrinsèque à la fonction politique du référentiel, l'autre dépend de la nature des partenariats politiques locaux. D'une part, chaque institution définit un référentiel qui lui est propre dans le double souci d'agréger la diversité sociale locale et de territorialiser les

[830] Grâce notamment à la géométrie des bâtiments : l'un en forme de satellite, l'autre en forme de bateau renversé.
[831] P. Le Galès, 1993a. Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique, L'Harmattan, p. 77.

enjeux associés au dossier universitaire. D'autre part, les politiques universitaires ne sont jamais pilotées par une seule institution. Les référentiels de ces politiques sont donc le fruit toujours contingent des solutions partenariales trouvées par les élus locaux. De plus, d'autres éléments contribuent à renforcer ces dissemblances comme les profils partisans des équipes en place et/ou les profils de leurs leaders.

A travers la politique universitaire, les collectivités locales cherchent à maintenir et consolider le lien de représentation qui les unit à leur territoire de responsabilité. La définition d'un référentiel d'action universitaire relève de ce processus d'incarnation de la société locale. Certes, ces valeurs de développement économique et d'intégration des populations les plus modestes sont plus pragmatiques que les valeurs traditionnelles associées à l'« intérêt général » tels que la liberté, la justice ou l'égalité. Elles caractérisent pourtant une forme d'intérêt général local. Le référentiel territorial est cependant moins un cadre normatif universellement valide qu'un instrument de territorialisation des enjeux associés au dossier universitaire. Il contribue, pour les institutions locales, à leur garantir un certain monopole de représentation légitime des intérêts de leur territoire d'exercice. Ce processus de légitimation politique qui passe ici par l'adaptation cognitive des politiques universitaires aux intérêts sociaux locaux se poursuit par l'affirmation, auprès des populations locales, d'une capacité d'action.

3. LA CONSTRUCTION D'UNE COMPETENCE UNIVERSITAIRE OU L'AFFIRMATION D'UNE APTITUDE FONCTIONNELLE

Nous avons, dans la section précédente, insisté sur un mécanisme spécifique de légitimation politique qui consiste à incarner le territoire dans l'action. Si le processus de légitimation s'arrêtait là, nous pourrions, à l'instar de Jean-Marc Offner[832], qualifier les stratégies universitaires de pratiques de « *marketing territorial* » puisqu'il s'agirait plus de produire des symboles que des effets tangibles. Ainsi, le chercheur estime qu'à La Rochelle, la recherche d'innovation éprouvée à partir de l'expérience des vélos jaunes (1998), relève de cette logique strictement communicationnelle : *« louer gratuitement quelques dizaines de bicyclettes à des vacanciers fatigués de marcher ne change évidemment pas grand chose à l'économie générale du système de déplacements dans l'agglomération. Mais l'innovation (…) positionne la ville comme cité touristique où il*

[832] J. M. Offner, 2000. "L'action publique urbaine innovante", *in* S. Wachter et *ali.*, Repenser le territoire. Un dictionnaire critique, DATAR, Éditions de l'Aube, pp. 139-155.

fait bon vivre, dotée d'un maire raisonnablement écologiste. Et, surtout, on parle de La Rochelle… à la télévision, preuve, s'il en est, qu'il s'y passe quelque chose et qu'il faut y aller »[833].

Or, selon nous, l'engagement local sur le dossier universitaire est de nature différente et le processus de justification politique plus complexe. Tout d'abord, il convient de préciser que les valeurs sociales, les symboles et les mythes participent à produire du sens, de l'espoir collectif et donc de l'adhésion au pouvoir politique en place. Ensuite, les politiques universitaires locales vont bien au-delà des discours. Elles se déclinent par un engagement concret des collectivités locales, engagement qui se vérifie, par exemple, dans l'analyse des investissements financiers réalisés. Dès lors, il s'agit plutôt de considérer qu'après le travail d'incarnation de la société locale, le processus de légitimation politique se poursuit dans la construction de compétences institutionnelle, organisationnelle et financière. On peut ici convoquer la notion de pragmatisme, entendue comme une légitimité fondée sur l'action, la pratique et cautionnée par l'efficacité.

Dans cette dernière section, nous souhaitons insister sur ce processus pragmatique de légitimation. Celui-ci s'exprime par la spécialisation universitaire des institutions (3.1.), des organisations (3.2) et par l'engagement financier des collectivités locales (3.3.).

3.1. DES INSTITUTIONS A L'ACTEUR PUBLIC LOCAL UNIVERSITAIRE

Il nous faut évoquer le passage d'une figure institutionnelle à une figure d'acteur public universitaire. Les collectivités locales fondent une partie de leur légitimité sur leur capacité d'action. Dès lors, leurs formes institutionnelles et organisationnelles ne sont pas des fins mais des « moyens » relativement flexibles en fonction des dossiers à traiter. A ce titre, dans les chapitres qui suivent, nous privilégierons l'expression d'« acteur public local » aux notions de « collectivité locale » ou d'« institution » pour d'une part, évoquer l'importance prise par l'action publique comme raison sociale première des institutions locales et pour d'autre part, exprimer ce processus d'adaptation fonctionnelle des institutions et de leurs organisations internes. Dans le contexte investigué, la spécialisation universitaire commence déjà au niveau institutionnel. Les collectivités

[833] J. M. Offner, 2000. *Op. cit*.

locales s'associent entre elles et, d'une certaine manière, se « fonctionnalisent » ainsi au service du développement universitaire.

Rappelons que ce ne sont pas des institutions publiques de premier niveau (les municipalités ou les départements), voire de second niveau (structure intercommunale), qui gèrent le dossier. Il s'agit d'alliances interinstitutionnelles plus ou moins intégrées. Elles peuvent être de type fusionnel pour les deux syndicats mixtes d'Albi et Rodez ou de type plus flexible entre l'Agglomération et le Département, dans le cas rochelais. Cette diversité des formes institutionnelles rattachées aux politiques universitaires locales est liée, comme nous l'avons précédemment indiqué, aux enjeux politiques de légitimation réciproque. Néanmoins, cette « ingénierie institutionnelle » a aussi un objectif strictement fonctionnel, celui de renforcer la capacité d'action « locale » sur le dossier universitaire.

D'abord, les exigences politiques et financières liées au dossier universitaire impliquent ces alliances. Certes, les alliances observées associent de façon privilégiée l'Agglomération ou la Ville et le Département et ne sont pas sans rappeler les travaux des années soixante sur les modes de gouvernement local. Pierre Grémion aussi mettait en évidence l'importance du duo Ville-Département. Toutefois, dans le contexte étudié, la récurrence de ce duo n'a pas les mêmes formes ni les mêmes fonctions. Ces alliances sont le plus souvent institutionnalisées (syndicat mixte) et visent à accroître la capacité d'action publique locale de chacune des collectivités parties prenantes. Sur ce point, précisons que la Ville d'Albi n'aurait pas pu assumer seule, financièrement et politiquement, les deux opérations majeures pour le développement universitaire de son territoire : l'école des Mines et le centre universitaire. A La Rochelle, les investissements réalisés par le Département de la Charente-Maritime pour l'école d'ingénieurs (EIGSI) et pour l'Université ont été tout aussi capitaux.

Ensuite, le profil financier et politique de l'institution représentant les intérêts urbains semble également déterminer les formes de ces partenariats. En effet, le partenariat « fusionnel » observé à Albi et Rodez à travers la formule syndicale s'applique dans un contexte où le niveau de décision urbain reste la Ville, dont les budgets sont importants mais dominés par des charges structurelles et peu flexibles, ou une structure intercommunale, dont la capacité financière et politique reste faible. A l'inverse, le profil partenarial flexible observé à La Rochelle concerne une structure

intercommunale dont la capacité d'action autonome est relativement élevée. En 2000, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle réunit 18 communes et 145 632 habitants[834]. De plus, la structure intercommunale rochelaise est ancienne. Elle a acquis une certaine autorité auprès des communes membres y compris la ville-centre. Enfin, la Communauté d'Agglomération de La Rochelle dispose d'une capacité financière relativement importante (1 043 euros/habitant en 2000 contre 628 euros/hab. pour la CDA de Rodez).

Après l'adaptation des institutions, abordons l'adaptation organisationnelle au dossier universitaire.

3.2. SPECIALISATION ORGANISATIONNELLE ET « DIVISION DU TRAVAIL EN MATIERE UNIVERSITAIRE »[835]

Dans les trois cas, même si leurs compétences juridiques ne le justifient pas, les institutions en charge consacrent une part de leurs ressources humaines au dossier universitaire. Quel que soit le cadre institutionnel et organisationnel d'origine, il est possible de distinguer une *sous*-organisation destinée à la gestion et au suivi du dossier universitaire. Cette sous-organisation est bien sûr plus visible à Albi et à Rodez où les deux syndicats mixtes ont une compétence unique sur l'enseignement supérieur. Mais, elle existe aussi à La Rochelle où des élus se sont spécialisés. Des responsables administratifs ont été spécialement recrutés et des experts externes ponctuellement mobilisés. En référence aux travaux de Catherine Soldano sur la modernisation des mairies, nous qualifierons cette « sous-organisation » de « *coalition de l'exécutif* »[836] ou « exécutif universitaire ». En effet, ces coalitions de l'exécutif ne rassemblent pas seulement des élus mais aussi des responsables administratifs et des techniciens, la politique universitaire résultant alors d'un pilotage collectif. Toutefois, ces coalitions ne sont pas seules à assumer la conduite des politiques locales universitaires. Un autre groupe d'acteurs joue un rôle important : les assemblées *délibératives* que sont les

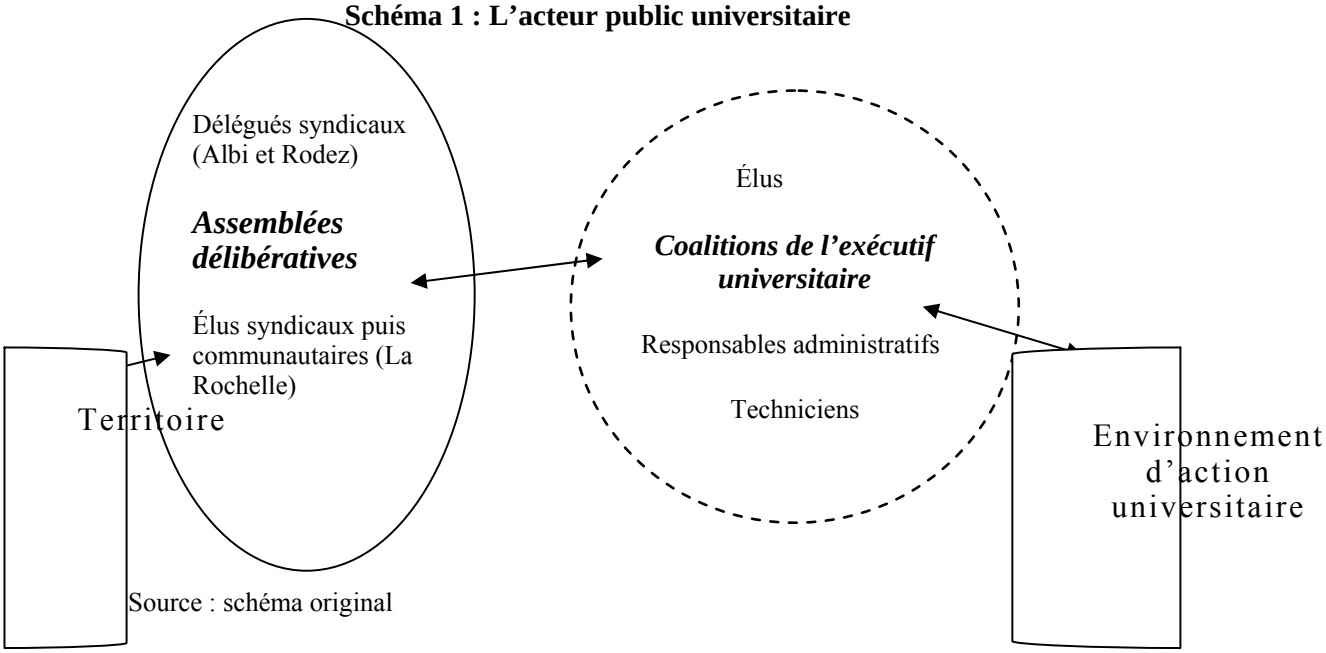
[834] Par comparaison, la Communauté d'agglomération de Rodez ne réunit que 8 communes et 52 852 habitants.

[835] Ce titre nous est inspiré de G. Saez et A. Lacheret, 2000. "L'action culturelle de la Région Rhônes-Alpes sur la voie de l'autonomie", *in* B. Jouve, V. Spenlehauer et P. Warin, La Région, laboratoire politique, La Découverte, p. 304.

[836] L'idée de « coalition de l'exécutif » est reprise à C. Soldano qui considère que la fonction dirigeante au sein des municipalités n'est pas réservée à la fonction politique ou administrative mais est bien le fait d'un groupe de personnes divers qui participe au processus décisionnel. C. Soldano, 2000. La modernisation des mairies. De la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial, Thèse de 3e cycle, Sociologie, Toulouse II, p. 61.

comités syndicaux à Albi et Rodez, le comité syndical puis le conseil communautaire à La Rochelle. Le schéma suivant représente ce double pilotage des politiques universitaires par les assemblées délibératives et les coalitions de l'exécutif (Schéma 1).

Schéma 1 : L'acteur public universitaire



Source : schéma original

Par ce schéma, nous souhaitons montrer que les acteurs publics locaux universitaires s'appuient sur une organisation à deux têtes. Les coalitions de l'exécutif sont plus proches de l'action concrète et sont à ce titre ouvertes sur les représentants des intérêts sectoriels tels que les universités et sur les autres partenaires politiques et financiers tels que l'État et la Région. Les assemblées délibératives ont un rôle plus large de représentation des intérêts locaux et sont en ce sens ouvertes sur le territoire et les populations qui s'y trouvent. Si ces deux groupes d'acteurs pilotent ensemble les politiques universitaires étudiées, ils se sont divisés les responsabilités et les tâches. C'est cette division du travail entre les assemblées délibératives et les coalitions de l'exécutif qu'il nous intéresse de révéler dans la suite de notre propos.

3.2.1. LES ASSEMBLEES DELIBERATIVES : UNE IMPLICATION TANGIBLE

Les assemblées délibératives ne rassemblent que des élus situés à différents niveaux de la hiérarchie élective : des élus de premier niveau, c'est-à-dire les têtes de l'exécutif politique (présidents de structure intercommunale ou président de Département ou maire) ; des élus de second niveau, c'est-à-dire les adjoints au maire ou les vice-présidents ; des élus de troisième niveau, c'est-à-dire les conseillers municipaux et les

conseillers généraux. Généralement, les travaux sur les politiques locales insistent rarement sur le rôle que peuvent jouer ces assemblées et se focalisent sur les coalitions de l'exécutif. Or, dans le contexte étudié, les assemblées délibératives sont très concrètement impliquées dans l'action universitaire. Si nous verrons plus tard qu'elles jouent même un rôle stratégique vis-à-vis des partenaires d'action[837], nous voudrions dès à présent insister sur le fonctionnement de ces instances (a) puis sur leurs préoccupations en matière universitaire (b).

a) Le fonctionnement des instances délibératives

La Communauté d'Agglomération de La Rochelle et les deux syndicats mixtes sont des établissements publics qui ont chacun le pouvoir de délibération. Les délibérations prises sont ensuite notifiées aux collectivités locales qui sont invitées à prendre les délibérations qui conviennent. Notons toutefois que ce sont des élus des collectivités membres qui décident des orientations universitaires dans ces trois structures intercommunales et aucune décision importante n'est prise sans que les collectivités associées aient donné leur aval. Les élus désignés ou élus par les collectivités locales (et non directement par les électeurs) se réunissent en comités syndicaux (dans le cadre du SIVOM à La Rochelle jusqu'en 1992 et des syndicats mixtes à Albi et Rodez) ou en conseil communautaire (dans le cadre de la Communauté de Villes de La Rochelle entre 1992 et 2000 et dans le cadre de la CDA de La Rochelle à partir de 2000).

Le nombre de membres, la fréquence des réunions, ainsi que les modes de fonctionnement de ces instances délibératives varient en fonction des contextes étudiés (Tableau 1). Ainsi, à Albi, le comité syndical réunit des élus des trois institutions membres (Ville, Département du Tarn, Conseil Régional) et se réunit très régulièrement (tous les trimestres). Le contenu des débats ainsi que l'épaisseur des comptes-rendus sont les signes d'une implication marquée de ses membres. A Rodez, le comité syndical réunit des élus de la Communauté d'Agglomération de Rodez et du Conseil Général de l'Aveyron. Il siège en général une fois tous les trimestres avec toutefois certaines irrégularités. L'implication collective des élus sur la question universitaire apparaît, dans ce cas, moins significative.

[837] Dans le cadre de notre chapitre de synthèse (8), nous verrons notamment que ce sont ces assemblées délibératives qui « jugent » des demandes de subventions adressées aux collectivités locales par les universitaires et qui déterminent les priorités territoriales que les coalitions de l'exécutif doivent ensuite traduire en programmes d'action.

Tableau 1: Les assemblées délibératives : structure et fonctionnement

	La Rochelle			Albi	Rodez
	SIVOMLR	**CDVLR**	**CDALR**	**SM Albi/Tarn**	**SM Aveyron/ Rodez**
Date de création	1964	1992	2000	1990	1977
Administration	Comité syndical	Conseil communautaire	Conseil communautaire	Comité syndical	Comité syndical
Nombre d'élus et composition	32 - 16 pour la Ville de LR, - 2 par commune de l'Agglo.	51 - 25 de la Ville de LR, - 6,4,3,2 par commune	88 - 39 de la Ville de LR, - 6,4,3, 2 par commune	16 - 4 du Conseil Régional, - 4 du Conseil Général, - 4 de la Ville	20 - 10 du Conseil Général, - 10 de la CDA
Fréquence des réunions	Trimestrielle	Mensuelle	Mensuelle	Trimestrielle	Trimestrielle
Bureau	Président (Pdt) du SIVOM +7 vice-présidents	Pdt +14 vice-présidents (1siège au moins/commune)	Psdt +26 vice-présidents	Le président, le vice-président et un secrétaire	Les deux présidents et un secrétaire
Fréquence des réunions du bureau		Bimensuelle	Bimensuelle	Ne se réunit pas	Ne se réunit pas

Source : tableau original.

A La Rochelle, la structure intercommunale détient une compétence « générale ». Les assemblées délibératives débattent donc de divers dossiers et pas seulement du dossier universitaire. A ce titre, le comité syndical à vocation multiple tout comme le conseil communautaire qui lui succède ne sont pas des lieux de débat véritable. Ces instances doivent en effet prendre pléthore de décisions, parfois très techniques, qui renvoient à l'ensemble des compétences de la structure intercommunale (urbanisme, développement économique, environnement, enseignement supérieur et recherche, culture…). Ces assemblées sont donc plutôt des instances de confirmation et d'« enregistrement » des décisions. C'est le bureau, réunissant le président et les vice-présidents de la structure (adjoints au maire de la ville centre et maires des villes membres), qui discute des orientations sur chacun des dossiers d'actualité. En outre, la fréquence des discussions sur le dossier universitaire varie selon son actualité. Par exemple, le thème était abordé dans huit séances en 1990 et seulement dans quatre en 2000. Quoique notre analyse montre que dans la pratique ce dossier donne lieu à un suivi régulier (en moyenne six fois par an).

b) Les préoccupations universitaires des assemblées

A partir de l'analyse systématique de l'ensemble des comptes-rendus de réunions des assemblées délibératives sur nos trois terrains (comités syndicaux pour Albi et Rodez

et bureaux de la structure intercommunale pour La Rochelle)[838], nous pouvons être frappés par l'implication de tous ces élus dans la problématique du développement universitaire localisé. Ces débats sont toujours encadrés par un travail préparatoire réalisé par les services administratifs et techniques en charge du dossier. Ils sont également plus ou moins engageant pour la structure intercommunale. Parfois, il s'agit juste d'informer de l'évolution du site ou d'une actualité particulière (logement, ..). A d'autres moments, il s'agit de débattre de la pertinence de certaines décisions ayant un coût humain et/ou financier. Néanmoins, à La Rochelle, Albi comme à Rodez, ces débats sur le dossier universitaire nous donneraient presque l'illusion que nous sommes plongés dans une structure d'enseignement supérieur. Après un travail de classification et de regroupement, nous pouvons dégager quelques unes des préoccupations principales rattachées au dossier et faisant l'objet de discussions fréquentes au sein des assemblées : la situation universitaire, les projets nouveaux, la vie étudiante et l'animation scientifique, la gestion du site, les relations aux partenaires financiers, les relations aux établissements, les expertises et opérations de valorisation.

La situation universitaire

Le thème de « la situation universitaire » ou encore de « la rentrée universitaire » tient une place importante dans les discussions des assemblées. A chaque rentrée, un point est réalisé sur l'état de l'offre de formations, les effectifs étudiants, leur profil sociologique et géographique, voire leurs résultats aux examens, les besoins présents et immédiats du site et l'avancement des travaux engagés. Il s'agit, en fonction de ces diagnostics de réfléchir à une stratégie d'action adaptée.

Les projets nouveaux

Le thème des « projets nouveaux » peut concerner des formations, des constructions ou encore d'autres opérations ponctuelles que l'institution va accompagner ou non. Ces projets nouveaux peuvent être proposés en interne par les coalitions de l'exécutif ou émaner de l'extérieur, notamment des établissements et des universitaires. Ce thème revient fréquemment à La Rochelle tandis qu'il ne tient finalement pas une place centrale à Albi et Rodez. En réalité, sur ces deux sites, les projets nouveaux sont rares.

[838] Rappelons que cette analyse systématique de l'ensemble des comptes-rendus des assemblées a été réalisée sur la période de 1990 à 2000. Voir *supra* chapitre 2.

Vie étudiante et animation scientifique

La vie étudiante comme l'animation scientifique du site sont des thèmes qui préoccupent également beaucoup les élus. Le thème de la « vie étudiante » doit être pris dans un sens large. Il s'agit de tout ce qui se rattache à la vie universitaire sans être directement lié à l'enseignement. Cela englobe la restauration, les logements étudiants, le sport, l'orientation et l'information, la communication, les opérations de réduction des prix des services urbains destinés aux étudiants ou encore les lieux de vie étudiante comme les maisons de l'étudiant ou les cafétérias. Cela peut également concerner les bourses pour les étudiants. Ainsi, la Communauté d'Agglomération de la Rochelle alloue depuis quelques années des bourses aux étudiants en troisième cycle. L'animation scientifique concerne notamment les colloques. Si les établissements et leurs composantes sont porteurs d'initiatives dans ce domaine, les collectivités locales y consacrent assez facilement des lignes budgétaires.

Administration générale et gestion du site

Le thème de l'« administration générale », c'est-à-dire les charges internes aux structures locales consacrées au dossier universitaire (mouvement de personnel, recrutement) est discuté de façon ponctuelle. La question de la « gestion du site » regroupe pour sa part les questions liées au fonctionnement quotidien des sites universitaires. Peu fréquente à La Rochelle, elle tient une place importante dans les débats syndicaux d'Albi et Rodez et devient même au fur et à mesure des années un thème problématique. Dans ces deux cas, les syndicats mixtes assument un rôle de gestion des sites universitaires délocalisés et y consacrent des budgets de fonctionnement particulièrement élevés. Les élus discutent des besoins en personnel, des surcoûts pédagogiques ou de besoins en fonctionnement des locaux (électricité, chauffage, etc.).

Les relations aux partenaires financiers

Les relations aux partenaires financiers constituent un autre thème régulier des discussions politiques. La fréquence de ce thème varie évidemment avec les calendriers de planification sectorielle (Plan U2000, Plan U3M) et des CPER (Contrats de plan État-Région). Les investissements dans le domaine universitaire résultant essentiellement de financements croisés, ce thème occupe une bonne partie des débats politiques locaux. Les élus discutent des priorités à inscrire dans les contrats, de la mise en œuvre des contrats et de leur suivi financier et opérationnel ainsi que des négociations ayant lieu dans ce cadre avec l'État et la Région voire l'Europe.

Les relations aux établissements

Les relations aux établissements et à leurs composantes constituent un sujet de discussions également important. Les élus abordent les cadres juridiques et financiers de ces relations (conventions, modalités de répartition des responsabilités financières), les positions des universitaires face à leurs projets. Ils sont aussi amenés à discuter de la politique du Ministère en matière de personnel et de recrutement.

Expertise et communication

Les élus font aussi épisodiquement appel à des expertises sur le dossier. Les discussions portent alors sur l'opportunité de mener des études, sur leurs coûts et sur leurs résultats et perspectives stratégiques. Ces études portent notamment sur des projets de formations universitaires innovantes, sur la stratégie politique locale ou encore sur des enquêtes de population. Toutefois, la fréquence d'apparition de ce thème est aussi liée à la sensibilité locale aux études d'expertise. Alors qu'à Albi, cette pratique est rare, à Rodez elle est forte. Les élus discutent également de mesures de communication destinées à valoriser les sites universitaires auprès des populations locales et à l'extérieur. Ce thème est particulièrement prégnant à Albi, la stratégie politique locale consistant à améliorer l'attractivité du site auprès des populations jeunes du département et d'une partie de l'Aveyron.

Ce point sur le contenu des débats des assemblées délibératives montre que ces dernières se spécialisent concrètement sur le dossier universitaire et participent très largement à l'orientation des politiques universitaires. Il convient maintenant de présenter les coalitions de l'exécutif.

3.2.2. Les coalitions de l'executif : une implication politique, administrative et technique

Les compétences organisationnelles mobilisées pour conduire les politiques universitaires ne se limitent pas au binôme traditionnel politico-administratif[839]. En réalité, il convient de distinguer trois types de compétences : politique (a), administrative (b) et technique (c). Ce dernier type rassemble des savoirs et des compétences professionnelles particulières pouvant appuyer les politiques locales universitaires. Dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, on insistait souvent sur la montée en puissance de « *techno-bureaucraties* »[840] pour qualifier un processus poussé

[839] Cette organisation bipolaire est fondée sur le modèle wébérien de la séparation des fonctions de l'État.
[840] A. Mabileau, 1994. "Les nouvelles élites politiques locales", La Ville, courrier du CNRS, (81), été.

de rationalisation et de technicisation des institutions locales, en même temps que celles-ci apprenaient leur autonomie politique nouvelle. Aujourd'hui, le principe de l'autonomie par rapport à l'État paraît moins prégnant alors que le principe de responsabilité apparaît plus fort. Ainsi, la spécialisation organisationnelle autour du dossier universitaire ne s'appuie pas forcément sur une logique d'internalisation poussée des compétences mais plutôt sur les principes du *management public*. Le management public vise à rompre avec les effets pervers de la bureaucratie et consiste à insuffler des valeurs de performance, de contrôle des coûts, de flexibilité et d'innovation au sein des organisations publiques locales[841]. Nous allons voir que les pratiques de management public peuvent aussi cacher des fonctions latentes, notamment celle pour l'élu de préserver la maîtrise de son appareil administratif et technique.

a) Les élus « en action »

Certains travaux soutiennent que les élus locaux conserveraient, y compris de nos jours, une certaine distance vis-à-vis de l'action concrète[842]. Dans le domaine étudié, les formes de l'implication des élus confirment plutôt les travaux d'Olivier Borraz sur la *professionnalisation*. La professionnalisation s'applique aux élus qui consacrent un temps important à une activité, celle-ci nécessitant de leur part un investissement personnel conséquent, une spécialisation et des compétences politiques spécifiques[843]. La seule différence avec le travail de O. Borraz tient au fait que cette professionnalisation qui, pour lui, concerne essentiellement des élus de *second niveau* (les adjoints) concerne d'abord, sur notre terrain, les élus de premier niveau, c'est-à-dire les maires et présidents de structures intercommunales ou de conseils généraux.

Les élus de premier niveau : une implication forte sur le territoire et à l'extérieur

Les élus de premier niveau jouent un rôle central dans les politiques analysées durant toute la période étudiée (1990-2000). Cette implication soutenue se justifie d'abord par le statut prioritaire du dossier. Elle s'explique aussi en raison de la nature « externe » de ce dossier. En effet, celui-ci nécessite de multiples relations avec les partenaires politiques et financiers externes : l'État, le Conseil régional, les acteurs

[841] Le New Public Management est un modèle de gestion public originaire des États-unis. Il vise à augmenter l'efficience, l'efficacité, la flexibilité et l'innovation de l'État tout en préservant le service public. Voir C. Soldano, 2000. *Op. cit.*, p. 21.
[842] J. Fontaine et C. Le Bart, 1994. Le métier d'élu local. L'Harmattan.

[843] O. Borraz, 1996. « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », Revue française de science politique, n°4, août, p. 642.

centraux des universités localisées dans grandes villes pour les sites délocalisés. Ainsi, ce sont ces élus qui portent le dossier sur l'agenda local, qui médiatisent l'évolution du dossier auprès des instances délibératives. Enfin, ce sont eux qui gèrent, le plus souvent, les relations aux partenaires externes.

Dans les trois cas étudiés, les chefs de l'exécutif des Villes ou des Agglomérations se sont personnellement appropriés le dossier universitaire : Michel Crépeau à La Rochelle, Michel Castel puis Philippe Bonnecarrère à Albi et Marc Censi a Rodez. Si les politiques universitaires résultent de plusieurs niveaux de décision, ce fait montre la dimension fortement urbaine du dossier universitaire. Pour Marc Censi, l'investissement est moins évident au départ. La présidence syndicale est tournante et c'est le président du Conseil Général qui se saisit le premier du dossier en 1991. Toutefois, c'est Marc Censi qui, par la suite, s'implique le plus : il est toujours présent lors des réunions du comité syndical et assiste aux réunions de diverses instances décisionnelles infrarégionales alors que, le plus souvent, Jean Puech s'y fait représenter. C'est également Marc Censi qui est convaincu de l'importance du dossier pour Rodez alors que les autres élus sont plus dubitatifs au vu des énormes obstacles liés à l'implantation de délocalisations universitaires à Rodez. Marc Censi va en prendre très vite conscience et proposer une alternative : la création d'une université dans le nord-est de Midi-Pyrénées.

L'implication de ces élus évolue, bien sûr, en fonction de la progression concrète du dossier. Ainsi, à Albi en 2000, le président du syndicat mixte également maire de la Ville d'Albi, Philippe Bonnecarrère, décide de prendre un peu de distance vis-à-vis du dossier universitaire et de nommer un adjoint délégué à l'enseignement supérieur. Le dossier universitaire reste une priorité territoriale mais le président-maire doit estimer qu'il ne nécessite plus autant d'attention politique qu'auparavant. Progressivement, les élus de premier niveau se désengagent du dossier au profit d'élus de second niveau.

Les autres élus : une intervention localisée et ciblée

A côté des élus de premier niveau, d'autres élus, le plus souvent de second niveau (adjoints, vice-présidents) et/ou dotés d'une délégation sectorielle, contribuent au suivi politique du dossier universitaire. Dans ce cas, le personnel administratif est en relation à la fois avec les élus de premier niveau et avec les élus de second niveau. Néanmoins, à la différence des élus de premier niveau, les seconds interviennent moins à l'extérieur du territoire et leurs missions sont souvent plus ciblées sur un ou deux aspects de la

politique universitaire (professionnalisation, formation continue, aménagement du quartier, logements, finances…).

A Albi et Rodez, ces élus interviennent de manière ponctuelle en fonction de la proximité de leur délégation avec les affaires universitaires (affaires scolaires), en fonction de leurs affinités personnelles ou encore en fonction de leur mandat électoral (cumul de mandat local et régional). Toutefois, leur implication n'est pas vraiment normalisée, ni mise en visibilité par le biais, notamment, d'une délégation sectorielle. A la différence du travail d'Olivier Borraz qui mettait en évidence l'affirmation d'un lien fort entre les adjoints et les représentants sectoriels localisés et concernés par les interventions publiques locales, ces élus n'interviennent quasiment pas dans les relations aux partenaires universitaires. A Rodez, ce n'est qu'en 1998 que le syndicat mixte se dote d'un vice-président désigné parmi les grands élus du département, le sénateur Bernard Seillier. En 1999, celui-ci présente le projet universitaire de Rodez auprès du groupe de pilotage régional du programme U3M (Université du troisième millénaire).

Dans le cas rochelais, la présence des élus secondaires est visible, forte et multiple. Tout d'abord, le président-maire (M. Crépeau) est fidèlement secondé par un de ses adjoints à la Ville, Claude Latrille, qui devient en 1995 élu au conseil communautaire de La Rochelle. C'est en 1989 que ce tout nouvel élu, par ailleurs professeur de lycée, est désigné adjoint au maire et délégué à la formation et à l'insertion des jeunes. Ce délégué à partir de ce moment un rôle important dans la conduite de la politique universitaire. Il intervient aux côtés de Michel Crépeau lorsqu'il s'agit de traiter des dossiers plus techniques mais essentiels (la mise en place de Maîtrises et Sciences et Techniques ou la formation continue). Claude Latrille accompagne également Michel Crépeau aux réunions des conseils d'orientation et d'administration de l'université et contribue à définir les priorités universitaires locales.

Ensuite, un vice-président de la structure intercommunale, par ailleurs maire de la seconde commune la plus importante de l'agglomération après La Rochelle, joue également un rôle dans la politique universitaire. Ce vice-président n'intervient pas directement dans le travail de l'exécutif. Cependant, il est en charge du budget de l'Agglomération et assume un rôle de contrôle démocratique et financier de la politique universitaire.

Enfin, selon leur domaine de spécialisation, certains élus peuvent intervenir plus ponctuellement dans la politique universitaire rochelaise. Alors que Maxime Bono, le

futur maire et président de l'Agglomération, a particulièrement suivi la politique d'aménagement du quartier universitaire, c'est un autre élu qui a pris en charge la question des logements étudiants. Les changements organisationnels de la fin de la décennie maintiennent ce schéma politique à deux niveaux.

Les élus sont par conséquent concrètement impliqués dans la mise sur agenda du dossier puis dans la mise en œuvre de la politique, et ce, durant toute la décennie. Compte-tenu du caractère externe du dossier, les élus de premier niveau sont les plus impliqués.

b) Les compétences administratives : une tendance managériale

Du côté des ressources administratives, la spécialisation universitaire existe mais ne se traduit pas par un gonflement des effectifs. Les attributions universitaires sont réparties sur un nombre réduit d'agents administratifs, en majorité statutaires et exceptionnellement contractuels. Ces responsables administratifs ont pour seuls interlocuteurs les élus de l'exécutif auxquels ils accèdent directement en passant par leur cabinet ou secrétariat général. Ces caractéristiques organisationnelles correspondent aux nouvelles valeurs du *management* public local[844].

Avec l'aide d'une secrétaire, le directeur du syndicat mixte Albi-Tarn, Mr « C », gère, depuis 1991 le centre universitaire albigeois. Ses premiers interlocuteurs sont le maire de la Ville d'Albi en tant que président du syndicat mixte puis le vice-président, le président du Conseil Général.

A La Rochelle, l'organisation administrative sectorielle est légère à l'image d'Albi. En effet, elle se structure autour d'un chargé de mission depuis 1994 et d'un secrétaire général adjoint en charge du dossier de 1992 à 1998. Mais, à la différence d'Albi, cette spécialisation n'est pas stratégiquement pensée et relève plutôt d'un processus incrémental d'adaptation aux événements. Ainsi, aucune ressource administrative spécifique n'est consacrée au dossier universitaire jusqu'en 1992. Jusque-là, les services de la Ville-centre (le secrétariat général et le cabinet du maire) interfèrent étroitement avec les services techniques de la structure intercommunale (études urbaines et service économique) pour accompagner la stratégie politique locale d'acquisition de délocalisations universitaires, puis d'une université de plein exercice. En 1992, lors de la

[844] C. Soldano, 2000. *Op. cit.*, p. 62.

transformation du Syndicat Mixte à Vocation Multiple (SIVOM) en une Communauté De Villes (CDV), un secrétaire général adjoint est recruté et prend en charge le dossier de l'université nouvelle. Cependant, ce recrutement n'est pas directement lié à la politique universitaire mais à la transformation du SIVOM en CDV. Ce n'est qu'en 1994 que la CDV recrute un chargé de mission dédié au dossier universitaire et rattaché au secrétariat général. Par cette décision, les élus rochelais souhaitent faciliter l'installation de sa conjointe, enseignante-chercheuse à l'Université de La Rochelle. Finalement, ce chargé de mission va, dès ce moment, contribuer à la conceptualisation de la politique universitaire rochelaise et est encore en charge du dossier à la fin de nos investigations en 2001.

A Rodez, l'équipe conduisant la politique universitaire est plus étoffée, plus complexe et plus instable. Trois périodes doivent être distinguées.

Dans une première étape, entre 1991 et 1996, la politique syndicale repose sur les services déjà existants au sein des deux collectivités parties prenantes. Cependant, concrètement, le Directeur général adjoint des services et la chargée de mission économique du Département suivent concrètement et en continu le dossier.

En 1996, une deuxième étape s'amorce. Marc Censi reprend la présidence du syndicat mixte et doit pallier le départ des deux responsables administratifs en charge du dossier au Département. Il fait alors appel à des ressources humaines essentiellement externes et de nature technique. Un consultant et une secrétaire contractuelle sont recrutés. Ces caractéristiques organisationnelles favorables à la flexibilité et à l'externalisation de compétences et de fonctions sont généralement perçues comme étant des indicateurs d'une gestion managériale[845]. Mais, dans la réalité étudiée, elles ont un coût non négligeable[846]. Selon nous, ces caractéristiques renvoient donc plutôt au style de pilotage de Marc Censi. Celui-ci est un meneur. L'organisation choisie lui permet de maintenir le contrôle de sa politique. Enfin, il est d'autant plus sensible aux compétences d'étude et de consulting qu'il est, dans sa vie professionnelle, directeur d'un cabinet d'étude.

Enfin, l'année 1998 annonce une troisième étape organisationnelle. Elle repose sur une équipe administrative renouvelée, sur un chargé de mission au développement universitaire, sur une chargée de mission « vie étudiante » et enfin sur un vice-président

[845] G. Saez et A. Lacheret, 2001. *Op. cit.*, p. 304.

[846] Les frais de consulting, les frais de recrutement du secrétaire contractuel, le coût des services et personnels mis à disposition par le Comité d'expansion économique aveyronnais en appui de l'action du consultant, les coûts, certes plus diffus, liés aux discontinuités provoquées par le caractère temporaire de ces missions contractualisées.

permanent, le sénateur Bernard Seillier. Celui-ci garantit ainsi une certaine continuité dans la politique syndicale en parallèle à une présidence alternée tous les deux ans.

Dès lors, dans les cas d'Albi et La Rochelle, l'appui administratif à la conduite des politiques universitaires repose essentiellement sur une personne. Cette personne est directement liée aux élus en charge du dossier et tient une place à part dans les organigrammes bureaucratiques locaux. Ainsi, à Albi, le responsable administratif ne fait pas partie des collectivités locales mais est le directeur du syndicat mixte. Dans le cas rochelais, le responsable administratif a le statut de chargé de mission directement en relation avec le secrétariat général de l'Agglomération. Ces caractéristiques sont significatives de l'introduction dans le champ politique local des nouvelles valeurs de management public. En revanche, à Rodez la situation est un peu différente. Elle est sans doute en partie liée à l'instabilité du partenariat Agglomération/Département.

c) L'appel à l'expertise : un souci d'efficacité

L'appel à des compétences techniques pour conduire les politiques universitaires locales confirme, à l'instar de ce qui est observé pour les ressources administratives, une recherche permanente de rationalisation de l'action publique locale. Dans le cadre de sa réflexion sur les transformations de l'État jacobin, Pierre Grémion[847] expliquait que l'appel aux compétences techniques était historiquement lié à l'avènement de l'État Providence dont l'intervention était moins fondée sur des procédures juridiques et sur des bureaucrates (le modèle wébérien) que sur des activités de production de richesses économiques et de réduction des inégalités sociales.

Il ne s'agit pas d'associer de manière stricte la question de l'efficacité de l'action publique à la fonction technique et la question de la légalité de celle-ci à la fonction administrative puisque, sur notre terrain, les responsables administratifs jouent un rôle essentiel. Cependant, du point de vue des collectivités locales impliquées, l'appel à l'expertise est destiné à compléter le travail des élus et des responsables administratifs et vise à améliorer l'efficacité « productive » des politiques menées. Cette efficacité productive peut renvoyer à divers objectifs : le développement universitaire, le développement territorial, la réduction des dépenses publiques, le consensus social et politique local. Les savoirs techniques mobilisés peuvent être liées à divers champs

[847] P. Grémion, 1976. Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français, Le Seuil.

d'activité : l'enseignement supérieur, la gestion publique locale, le développement territorial. Dés lors, nous considérerons que les compétences techniques rassemblent toutes les *aptitudes spécifiques* mobilisées et destinées à améliorer l'efficacité des politiques universitaires menées[848]. Dans les trois cas, le recours à l'expertise s'assimile à un « usage à la carte », ponctuel, en fonction des besoins conjoncturels et au profit d'une amélioration continue de la politique universitaire. Dans cette perspective, c'est la diversité qui prévaut en termes de profils mobilisés, de finalités recherchées et de positions de ces professionnels dans les systèmes d'action locaux (Tableau 2).

Tableau 2 : Les usages politiques locaux des compétences techniques

Albi	La Rochelle	Rodez
(1989) Enquête auprès des bacheliers du Tarn et de l'Aveyron ; Rectorat, Université. (1995) Étude stratégique ; consulting. (1995) Recensement des pratiques de gestion des antennes universitaires ; l'association française des collectivités locales gestionnaires d'antennes universitaires. (1995) Étude d'impact de la présence étudiante dans la ville ; association étudiante (1997) Enquête sociologique sur les pratiques étudiantes ; laboratoires de recherche universitaires. (1999) Préparation et animation des Assises de l'Enseignement supérieur à Albi ; consulting (1999) Ingénierie universitaire dans le cadre du projet d'université du nord-est ; expert universitaire.	(1990) Étude urbaine et aménagement du futur site universitaire ; services techniques du SIVOM, association locale. (1995) Ingénierie universitaire autour du projet Asie-Pacifique ; expert universitaire. (1995) Étude d'impact de la présence étudiante ; appui sur travaux de recherche universitaires externes. (1996) Étude stratégique sur la politique universitaire communautaire ; CNFPT (1997) Enquête sociologique sur les usages étudiants de la ville ; stage de formation de 3e cycle.	(1990) Ingénie universitaire (formations IUT) ; cabinet privé toulousain. (1996) Ingénierie universitaire ; Comité de site et consulting. (1996-98) Accompagnement stratégique : consulting. (1998) Ingénierie organisationnelle interne ; cabinet privé parisien. (1998) Réflexion sur le développement de l'enseignement supérieur ; un chargé de mission interne au syndicat mixte, le Comité d'Expansion Économique Aveyronnais (CEEA). (1999) Diverses études d'ingénierie universitaire ; écoles d'ingénieurs toulousaines, laboratoires de recherche universitaires toulousains. (1999) Etude stratégique du partenariat local/universités et local/État ; laboratoire de recherche universitaire toulousain.
(Après 1995) : Appui sur des réseaux de connaissance universitaire : les personnels des universités toulousaines, enseignants-chercheurs universitaires, experts universitaires intervenant sur le dossier de l'université nouvelle.	(En continu) Appui sur des réseaux de compétences et de conseils : le chargé de mission économique à la préfecture de la Charente-Maritime, divers experts universitaires.	(Après 1995) : appui sur des réseaux de connaissance universitaire.

*dans ce tableau, sont représentés les intitulés des interventions techniques et les profils professionnels mobilisés - Source : tableau original.

[848] Sur le thème de la mobilisation de la connaissance dans l'action publique locale, voir P. Duran et E. Monnier, 1992. "Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques", Revue française de science politique, 42 (2), pp. 235-261.

Des profils de techniciens variés

Les techniciens mobilisés peuvent être issus de la sphère publique locale, de la sphère privée, du monde de la recherche universitaire ou encore des services déconcentrés de l'État. Nous associons ici les chargés de mission n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Nous comptons aussi les cabinets d'étude et les consultants pouvant être mobilisés par les élus. Des laboratoires de recherche universitaire peuvent également mener des recherches ponctuelles pour les acteurs publics locaux. Enfin, il faut compter certains personnels issus d'institutions publiques externes et sur lesquels les acteurs publics locaux s'appuient pour optimiser leur action universitaire.

Les fonctions rattachées aux compétences techniques sont variées bien que toujours étroitement associées à l'enjeu de performativité des politiques menées. Nous distinguerons les fonctions *explicites* de l'appel à l'expertise, clairement précisées dans le cadre de la demande politique locale, des fonctions *implicites* qui justement ne sont pas explicitement traduites dans le cadre de la demande d'étude.

Des fonctions explicites

Trois principales fonctions explicites doivent être distinguées : celles qui visent à améliorer l'efficacité universitaire et territoriale des politiques locales, celles qui visent à améliorer la performativité des modes de pilotage et de gestion de ces politiques et celles qui visent à évaluer les effets et les résultats de l'action menée.

Quand l'expertise est destinée à améliorer l'efficacité des politiques universitaires, elle peut être définie comme une aide à la décision publique en *connaissance de cause*. L'ingénierie universitaire en fait partie. Elle consiste à réfléchir à des concepts innovants de formation particulièrement adaptés aux besoins du territoire local. Les études de marché sont un autre exemple de ce type de compétences techniques, quand il s'agit d'estimer le potentiel d'attractivité d'une nouvelle formation auprès des étudiants et des bacheliers ou auprès des entreprises locales. Enfin, les études sociologiques sur les populations étudiantes visent également à améliorer la performativité de l'action publique universitaire. Mieux connaître le profil des étudiants, leurs pratiques et leurs modes de consommation et d'usage de la ville, c'est aussi se donner les moyens de mieux capter cette population essentielle à l'émergence universitaire et au développement local plus large.

Quand l'expertise vise à améliorer les modes de gouvernement et de gestion des politiques universitaires, elle s'intéresse aux *moyens* investis ou aux *inputs*[849]. C'est l'organisation institutionnelle qui est visée, ses élus, ses administratifs, ses techniciens et/ou l'organisation des relations de ces derniers avec l'extérieur. Ce sont plus globalement les stratégies politiques locales qui font l'objet de ce type d'expertise. Dans les trois cas étudiés, au moins une étude stratégique est menée. Elle est généralement réalisée dans des périodes particulièrement tendues (Albi en 1995, Rodez en 1999, La Rochelle en 1996). Par ailleurs, ces études stratégiques ne sont que rarement communiquées à l'extérieur. Dans ce deuxième type, nous trouvons également les expertises « *gestionnaires* »[850] qui visent plus spécifiquement à évaluer l'administration interne. Or, cette pratique, fréquente dans les entreprises, est finalement rare dans le contexte étudié. Seul le syndicat mixte d'Albi a fait appel à ce type de compétences. Pour cela, il a développé une démarche originale de *benchmarking* qui renvoyait à la définition de norme de gestion et d'indices de référence pour la gestion d'antennes universitaires délocalisées. L'étude, conduite par l'Association des responsables d'antennes universitaires pour le compte de collectivités locales, consistait à élaborer un tableau de bord des modes de gestion des antennes universitaires en France.

Enfin, l'expertise peut porter sur les réalisations (*outputs*) ou, plus largement, sur l'impact territorial (*outcomes*) des politiques menées. Cette expertise a une visée plus directement *démocratique*[851], puisqu'il s'agit d'évaluer les politiques menées à l'aune des intérêts sociaux locaux : les étudiants, les habitants, les commerçants, les entreprises mais aussi les contribuables. Toujours difficiles à mener en pratique, les études d'impact privilégiées sont celles qui mesurent l'effet économique de la présence étudiante au sein des villes.

Des fonctions implicites

En parallèle à ces fonctions explicites, les études d'expertise répondent systématiquement aussi à des fonctions implicites.

Tout d'abord, les élus font appel à l'expertise lorsqu'ils sont confrontés à l'incertitude. C'est le cas à Albi, juste avant les élections municipales de 1995. Le maire sortant se sent fragilisé localement et fait mener une étude stratégique destinée à aider à la prise de décision locale.

---

[849] J. Leca, 1996. *Op. cit.*, p. 356.
[850] P. Duran et E. Monnier, 1992. *Op. cit.*, p. 240.
[851] *Ibid.*, p. 240.

Ensuite, les expertises permettent aux élus d'introduire de la neutralité dans la conduite de leur politique. C'est le cas à Albi, en 1999, lorsque le syndicat mixte fait appel à un consultant pour encadrer les Assises de l'enseignement supérieur. C'est aussi le cas à La Rochelle, en 1996, avec l'enquête des stagiaires du CNFPT (Centre National de Formation des Personnels Territoriaux). Pour l'équipe administrative en charge, cela peut constituer un moyen détourné de mettre à jour les dysfonctionnements de la politique universitaire auprès des services centraux de l'Université et auprès des élus.

Par ailleurs, l'expertise s'avère être parfois utile pour créer du lien social avec des acteurs souvent inaccessibles ou considérés comme tels. C'est ainsi qu'à Albi et surtout à Rodez, on démultiplie les appels à l'expertise auprès des établissements universitaires toulousains dans le souci de créer ou de maintenir des liens avec le milieu universitaire et ses composantes (ses départements, ses laboratoires, ses enseignants-chercheurs). Il y a lieu d'ailleurs de s'interroger sur la portée réelle des fonctions explicites dans ces études par rapport à leurs fonctions implicites.

Enfin, la communication auprès de la population locale est une de ces fonctions implicites associées aux expertises. C'est le cas des études d'impact de la présence universitaire sur l'économie locale. Ces études sont largement diffusées dans la presse locale et visent autant à « rassurer » les populations locales de l'intérêt de la politique menée qu'à véritablement « évaluer » cette dernière. Les études sociologiques des comportements des étudiants font également partie de ces stratégies communicationnelles. A travers elles, les élus souhaitent afficher combien ils sont préoccupés des populations jeunes de leur territoire.

Des positions variées des techniciens sur l'échiquier local

Les positions des techniciens par rapport aux institutions politiques locales sont également variées. Soit, ce sont des professionnels extérieurs tels que des cabinets d'études privés localisés à paris ou à Toulouse. Soit, ce sont des professionnels internalisés, c'est-à-dire recrutés au sein des structures en charge. Soit, dernier cas de figure, ce sont ce que nous appelons des *intermédiaires*, c'est-à-dire des professionnels rattachés à des institutions parties prenantes des systèmes d'action universitaires régionaux ou locaux (chargé de mission à la préfecture, recteur, chargés de mission mandatés par le Ministère, universitaires…) qui jouent un rôle de conseil et de relais auprès des décideurs locaux.

Il convient d'aborder maintenant l'engagement financier des collectivités sur le dossier universitaire, ce qui constitue une autre preuve de leur souci de produire effectivement du développement universitaire.

3.3. UN ENGAGEMENT FINANCIER VOLONTAIRE

Nous avons insisté précédemment sur les modalités de l'implication institutionnelle, organisationnelle et humaine des collectivités locales en faveur du développement universitaire local. Il convient d'aborder aussi un autre aspect de celui-ci, l'engagement financier. L'analyse budgétaire[852] est, en effet, un bon indicateur du degré et des formes de l'engagement des collectivités locales dans le domaine universitaire. Les collectivités locales disposent de ressources financières fondées sur les impôts locaux, les dotations de l'État et d'autres ressources issues du fonctionnement des services publics locaux. Ces ressources financières sont prioritairement destinées à assumer les charges obligatoires des collectivités. Elles peuvent aussi être destinées à assumer des dépenses sur des secteurs qui ne sont pas de leur compétence légale. C'est le cas pour l'enseignement supérieur et la recherche. Pour cette raison, nous devons parler, à l'instar de Pierre Gravot, d'engagement *volontaire*[853].

Certes, ce n'est pas une idée nouvelle que de constater que les compétences légales ne déterminent pas la réalité de la gestion publique territoriale. C'est particulièrement vrai dans le domaine des formations supérieures, largement investi par les collectivités territoriales dans la décennie quatre-vingt-dix. Il serait plus juste de considérer que l'intervention universitaire locale est devenue une *norme* d'action publique locale en France que ce soit au niveau communal, départemental, régional ou intercommunal. Néanmoins, il demeure utile de maintenir cette distinction entre « compétence légale » et « volontariat » car, dans ce dernier cas, les budgets alloués sont libres et significatifs de choix politiques locaux, tout autant qu'ils peuvent sembler plus comptables de résultats vis-à-vis des contribuables.

---

[852] Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre 2, ce sont les comptes administratifs des collectivités locales qui constituent la matière première essentielle de nos analyses financières. Toutes les données budgétaires ont toutefois été converties en euros et sont en général figurées dans les graphiques et tableaux en milliers d'euros.

[853] P. Gravot, "La politique éducative des collectivités publiques dans l'Académie de Rennes : quelques éléments pour un bilan quantitatif", Les cahiers économiques de Bretagne, n°2, p. 30.

Pour donner un aperçu global et comparé des dépenses d'enseignement supérieur des collectivités locales, nous distinguons les Départements (3.3.1.), des Agglomérations (ville ou structure intercommunale) (3.3.2.). Par souci de clarté, nous avons, par ailleurs, calculé trois ratios financiers :

- le premier correspond à la part des dépenses totales d'enseignement supérieur (DTSup) sur les dépenses totales des collectivités (DT) ;
- le deuxième correspond à la part des dépenses de fonctionnement dans le domaine de l'enseignement supérieur (DFSup) sur les dépenses de fonctionnement totales (DFT) ;
- le troisième correspond à la part des dépenses d'investissement dans le domaine de l'enseignement supérieur (DIsup) sur les dépenses d'investissement totales des collectivités (DIT). Nous nous appuyons, par ailleurs et quand cela est possible, sur la ventilation par établissement des budgets destinés au supérieur.

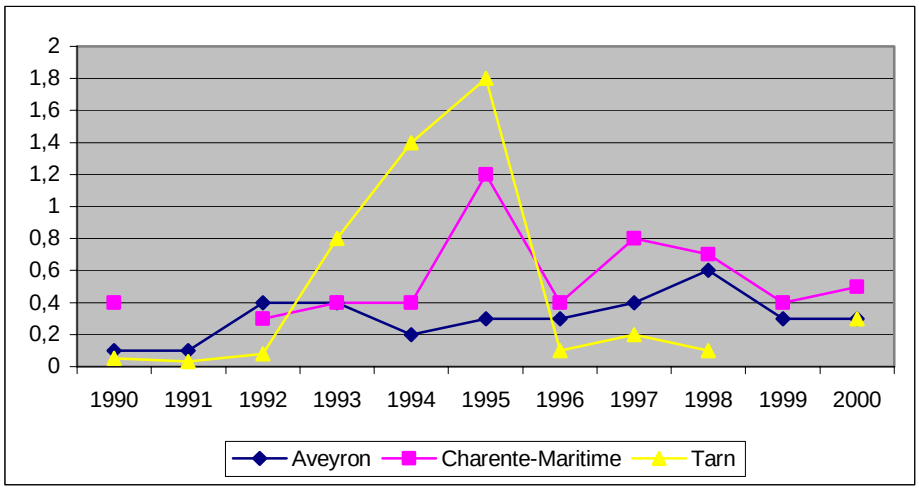
3.3.1. LES TROIS DEPARTEMENTS FACE A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'analyse des efforts financiers consacrés à l'enseignement supérieur par les trois Départements s'appuie d'abord sur l'examen des volumes globaux (a) puis sur la répartition de ces dépenses (b).

a) Des efforts relatifs faibles pouvant être ponctuellement élevés

Au regard des parts relatives attribuées à l'enseignement supérieur par les trois Départements, leur contribution peut paraître faible. Toutefois en volume, ces sommes ne sont pas négligeables. De plus, exceptionnellement, les efforts budgétaires peuvent être élevés. En 2000, le Tarn consacre une part de 0.3% de son budget total à l'enseignement supérieur, la Charente-Maritime y consacre 0.5% de son budget et l'Aveyron, 0.3%. En évolution, la tendance est comparable puisque la part du budget destiné à l'enseignement supérieur ne dépasse jamais les 1%, excepté lors de situations exceptionnelles.

Graphique1 : Dépenses d'enseignement supérieur dans les 3 départements (%)



Source : graphique original

Les dépenses d'investissement sont la cause de ces hausses exceptionnelles. Ainsi, le Conseil Général du Tarn peut dépenser 0.08% de son budget total d'investissement pour l'enseignement supérieur comme il peut y consacrer exceptionnellement 8% notamment en 1995 pour la construction de l'école des Mines et les travaux de l'IUT de Castres. A l'inverse, le Conseil Général de l'Aveyron n'a pas eu à produire des efforts financiers si importants durant cette décennie quatre-vingt-dix. Son budget « investissement » pour le supérieur ne dépasse jamais les 1% de son budget total. Pour le Département de la Charente-Maritime, les dépenses d'investissement pour le supérieur ont atteint un maximum de 2.5% en 1995 pour l'achèvement des opérations inscrites au Plan U2000 ainsi que pour des investissements supplémentaires destinés à la recherche universitaire.

Néanmoins, comme le montre le tableau ci-dessous (Tableau 3), en valeur absolue, ces budgets sont quand même conséquents. En 2000 et par ordre décroissant, ils atteignent en Charente-Maritime un peu plus de 2 millions d'euros, dans le Tarn, 1.2 millions d'euros et en Aveyron 656 500 euros. En effort cumulé sur les dix ans étudiés, c'est le Département du Tarn qui fournit finalement la plus grosse enveloppe avec un peu plus de 19 millions d'euros. Le Département de la Charente-Maritime se situe au second rang avec 18 millions et le Département de l'Aveyron arrive troisième avec 6 millions.

Tableau 3 : Budget « enseignement supérieur » des Départements : investissement, fonctionnement, total (milliers d'euros)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tarn	DIsup.	48	0	1000	2338	4784	6006	62	310	41	8	618
	DFsup.	80	100	152	251	284	449	512	567	561	549	595
	DTsup	128	100	1152	2589	5068	6455	574	877	602	557	1213
Aveyron	DIsup	153	149	502	536	177	212	219	391	701	292	271
	DFsup.	5	3	112	171	226	263	255	263	355	360	385
	DTsup	158	152	614	707	403	475	474	654	1056	652	656
CharenteMaritime	DIsup.	720	-	18	572	772	2678	573	1164	1154	506	1119
	DFsup.	595	-	876	891	795	834	813	1555	1032	992	973
	DTsup.	1315	-	894	1463	1567	3512	1386	2719	2186	1498	2092

Source : tableau original

b) Des dépenses d'enseignement supérieur diversement attribuées

Ces dépenses ne sont bien sûr pas exclusivement destinées aux dispositifs universitaires. L'accompagnement départemental peut concerner diverses formes d'enseignement supérieur (université et IUT[854], école d'ingénieurs, école de commerces, autres dispositifs de formation post-baccalauréat à caractère spécifique) et être associé à une préoccupation d'équilibre territorial. Toutefois, en volume, l'essentiel des aides est consacré aux formations universitaires et aux formations d'ingénieurs. Elles bénéficient prioritairement aux chefs-lieux de département.

Le budget supérieur du Conseil Général du Tarn est parmi les trois Départements étudiés le plus diversifié. Cette diversité s'exprime d'abord spatialement. Le Conseil Général apporte un soutien au développement de l'enseignement supérieur de ses deux pôles urbains principaux : Albi et Castres. Il a d'ailleurs créé avec la commune de Castres un autre syndicat mixte dédié à l'enseignement supérieur. La diversité s'exprime également au niveau des dispositifs aidés : à Albi, le centre universitaire et l'école des Mines, à Castres l'IUT et l'antenne universitaire. En investissements cumulés et en valeur relative, c'est le site d'Albi qui a été le plus coûteux avec une part de 93%, contre 6.8% pour Castres.

Depuis le début des années 70, le Conseil Général de la Charente-Maritime accompagne le développement de l'enseignement supérieur rochelais. Il est à l'origine de

[854] Pour préciser le propos, nous distinguons les formations universitaires de type généraliste que nous regroupons sous l'intitulé Université (DEUG, licence, maîtrise, DESS, etc.) et les formations universitaires technologiques que nous regroupons sous l'intitulé IUT.

l'installation de l'École d'ingénieurs en génie industriel (EIGSI) et de la création d'un premier département d'IUT. Durant la décennie quatre-vingt-dix, l'IUT n'est plus le bénéficiaire principal de l'aide publique départementale, celle-ci s'adressant principalement aux deux nouveaux établissements : l'école d'ingénieurs et l'université de La Rochelle. Les contributions financières du département et de la structure intercommunale sont présentées dans le tableau ci-dessous (Tableau 4.)

Tableau 4 : Répartition cumulée des dépenses d'investissement supérieur du Département de la Charente-Maritime

En valeur cumulée sur 1990/2000 et en %	Dép. d'Inv. cumulés En %	Dép. de fonc. cumulées En %
DI université	74	25
DI IUT	4.5	0.01
DI EIGSI	14	60
DI autres (ESC, IUFM, Institut Asie-Pacifique)	6.5	14
DITsup	100	100

Source : tableau original.

A l'instar du Département de la Charente-Maritime, le soutien du Département de l'Aveyron au développement universitaire est exclusivement destiné à son chef-lieu et aux formations universitaires, Rodez ne disposant pas d'école d'ingénieurs.

3.3.2. LES TROIS AGGLOMERATIONS FACE A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Globalement, les investissements des Départements et des Agglomérations (Ville ou structure intercommunale) sont analogues. Cependant, pour les Agglomérations, la participation financière se fait au prix d'un effort plus important (a). Les budgets « urbains » sont de toute façon surtout consacrés aux formations universitaires et aux écoles d'ingénieurs quand il y en a (b).

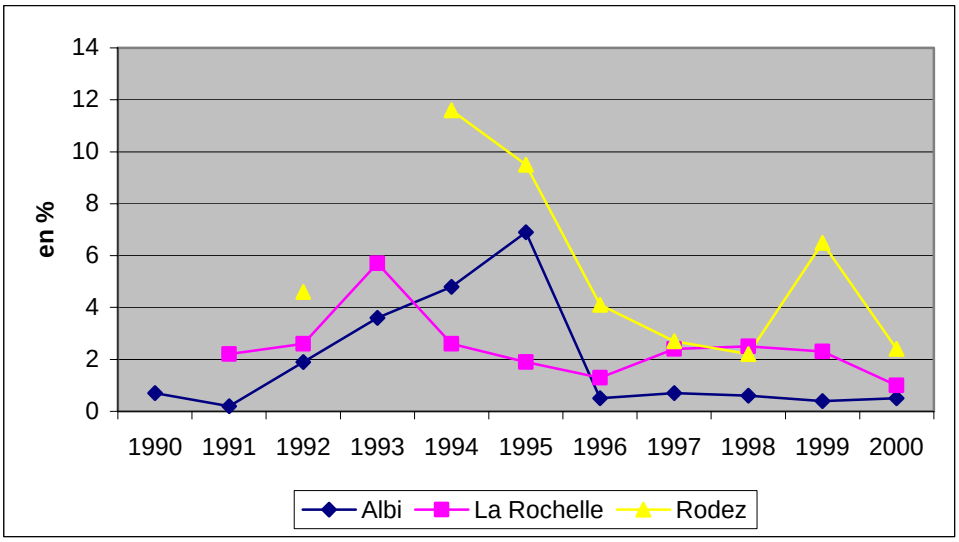
a) Des efforts parfois très élevés

De manière générale, l'effort financier universitaire des villes a été plus important que celui des Conseils Généraux durant la décennie 90. Il existe toutefois une période en 2000 où les efforts sont moindres[855]. En volume cumulé sur les dix années étudiées, c'est la Communauté d'agglomération de La Rochelle qui fournit le plus gros effort

[855] La Communauté d'agglomération de La Rochelle : 1 551 000 euros soit 1% de son budget total ; la Communauté d'agglomération de Rodez : 815 000 euros soit 2.4% de son budget total ; La Ville d'Albi : 657 055 euros soit 0.5% de son budget total.

financier en faveur du supérieur. Cela représente plus de 27 millions d'euros alors que la Ville d'Albi a assumé un peu plus de 14 millions d'euros.

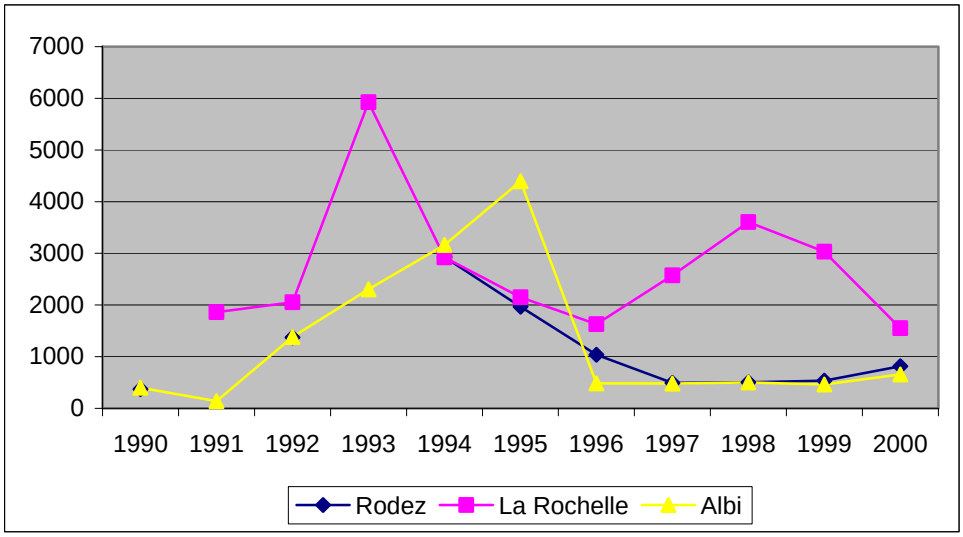
Graphique 2 : Dépenses d'enseignement supérieur dans les 3 Agglomérations (%)



Source : graphique original

En évolution, le développement universitaire du territoire pèse plus sur les budgets de la Ville d'Albi et des deux structures intercommunales de La Rochelle et Rodez que sur les budgets des Départements (Graphique 1 et 2). Tout d'abord, l'effort des Agglomérations est plus irrégulier et oscille entre 0 et 11%. L'effort des Départements varie pour sa part entre 0 et 2%. D'une manière générale, les investissements se situent entre 2 et 6% pour les Agglomérations alors qu'ils ne dépassent pas 1% pour les Départements. C'est la structure intercommunale de Rodez qui fournit l'effort relatif le plus élevé avec une part de 11% de son budget total en 1994. Cela est dû à la prise en charge de l'agrandissement de l'IUT et de la construction du centre universitaire délocalisé. A Albi, les gros efforts ont été fournis entre 1993, 1994 et 1995. Les budgets consacrés au supérieur atteignent respectivement 3.6%, 4.8% et 6.9% des budgets totaux. En outre en 1995, si nous nous concentrons uniquement sur le budget investissement, celui-ci atteint 32% du budget « investissement » total de la Ville.

Graphique 3 : Budgets « enseignement supérieur » des Agglomérations (milliers d'euros)



Source : graphique original.

Pour l'Agglomération de La Rochelle, les investissements liés à la création de l'ULR (1993) ont pris une part importante des investissements totaux (22.5%).

Tableau 5 : Budget « enseignement supérieur » des Agglomérations : investissement, fonctionnement, total (milliers d'euros)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Albi	DISup	355	0	1212	2092	2905	3969	0	0	7	0	184
	DFSup	46	140	169	212	258	426	482	481	495	462	472
	DTsup	401	140	1381	2304	3163	4395	482	481	502	462	656
Rodez	DISup.	176	-	1091	-	2540	1304	396	0	0	20	293
	DFSup.	195	-	282	-	388	662	642	494	506	515	522
	DTsup	371	-	1373	-	2928	1966	1038	494	506	535	815
LR	DIsup	-	1511	1910	5427	2274	1173	738	1344	2199	2198	704
	DFSup	-	349	343	497	648	978	890	1230	1406	835	847
	DTSup	-	1860	2053	5924	2922	2151	1628	2574	3605	3033	1551

Source : Tableau original.

b) Des budgets destinés aux formations universitaires et d'ingénieurs

Dans leur discours, les collectivités locales considèrent le dossier des formations supérieures de façon globale. Toutefois, elles sont surtout soucieuses, à l'instar des Départements, de doter leur territoire de dispositifs universitaires et d'écoles d'ingénieurs. Ainsi, Albi consacre son budget « supérieur » à deux établissements

principaux : le centre universitaire et l'école des Mines. La Communauté d'Agglomération du Grand Rodez accompagne le développement de l'IUT et celui du centre universitaire. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle soutient le développement de l'Université, de l'IUT et de l'école d'ingénieurs, même si le Département reste le financeur principal de cette dernière (à hauteur de 80%).

L'analyse des modalités d'organisation de l'acteur public local « universitaire » révèle finalement un processus global de rationalisation des institutions locales et de leurs organisations. Ce processus de rationalisation touche toutes les composantes des institutions politiques locales -les élus, les responsables administratifs, les techniciens- ainsi que l'organisation de leurs relations. Les élus dans leur ensemble se professionnalisent autour de la question des formations supérieures. Le pilotage des politiques universitaires dépend de ressources humaines diversifiées même si la spécialisation universitaire ne se traduit pas forcément par un gonflement des effectifs administratifs ou techniques internes. Du point de vue budgétaire, les volumes financiers alloués sont réguliers et conséquents. En dépit du fait que l'enseignement supérieur ne soit pas une de leur compétence obligatoire, les collectivités locales considèrent ce dossier comme faisant partie de leurs activités ordinaires.

Conclusion du chapitre 5

Dans ce premier chapitre transversal, nous avons appréhendé les politiques universitaires comme des instruments de légitimation. Dans cette perspective, il est utile de revenir au débat théorique amorcé lors du chapitre problématique. A l'instar des travaux de la sociologie de la gouvernance, nous avions considéré alors que la légitimité des institutions locales était fondée sur leur capacité d'action. Il nous est maintenant possible d'apporter quelques précisions sur cette hypothèse de départ.

Il convient pour cela de rappeler que cette hypothèse d'une légitimité *pragmatique* s'oppose à l'hypothèse traditionnelle qualifiée de *normative*. Cette dernière suppose au contraire que la légitimité d'une institution « *découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs*

socialement désirables »[856]. Max Weber avait déjà créé une rupture avec cette acception normative de la légitimité en estimant que, dans le contexte de la modernité, celle-ci devait aussi être fondée « en raison » et appuyée sur des règles. L'argument de Max Weber était le suivant : les sociétés occidentales de la fin du XIXe et début du XXe siècles étaient marquées par une différenciation sociale accrue et il devenait quasi impossible d'énoncer un intérêt général supérieur. Le principe légal-rationnel cherchait alors à contourner l'obstacle en offrant, non pas des réponses normatives à des problèmes sociaux de plus en plus complexes, mais des procédures, lois et règlements établis selon les exigences de la Raison, et destinés à accompagner les divers acteurs dans la coordination de leurs actions : « *la légitimité légale rationnelle est ainsi l'instauration de procédures de formation de la volonté politique, puisqu'elle met les participants en position de régler leurs affaires selon des modalités d'échange stables* »[857].

Aujourd'hui, le problème de la légitimité politique ne se limite plus non plus à la question de *l'agrégation*[858] d'intérêts diversifiés et hétérogènes. Il est, en fait, étroitement lié à la complexité des problèmes sociaux à résoudre. Selon Patrice Duran, l'hypothèse *pragmatique* exprime ainsi un processus encore plus poussé de « *sécularisation* »[859] des processus de légitimité du pouvoir politique dans nos sociétés occidentales partant de principes externes et fondés sur les valeurs universelles d'intérêt général pour arriver à des principes de plus en plus « *endogènes à l'action des autorités politiques* »[860]. Les institutions de gouvernement doivent alors sans arrêt faire la preuve de leur capacité à faire triompher les valeurs socialement désirables voire, de façon plus pragmatique, de leur capacité à résoudre des problèmes concrets. C'est ce qui amène l'auteur à distinguer ce qui est de l'ordre de la *démocratie formelle,* de ce qui est de l'ordre de la *démocratie de contenu*, cette dernière véhiculant l'idée selon laquelle, dans nos démocraties libérales, la légitimité des institutions est étroitement liée à leur efficience : « *leur aptitude fonctionnelle à appréhender et à résoudre des problèmes majeurs de la société* »[861].

Toutefois, cette question du lien entre *légitimité et efficacité* n'est pas si simple à appréhender en réalité. Assise-t-on à une mutation totale des principes de légitimation ?

---

[856] J. Lagroye, 1985. *Op. cit.*, p. 400.
[857] P. Duran, 1999. *Op. cit.*, p. 92.
[858] J. Leca, 1996. *Op. cit.*, p. 345.
[859] P. Duran, 1999. *Op. cit*, p. 87.
[860] P. Duran, 1999. *Op. cit*, p. 87.
[861] T. W. Lipset cité par J. Lagroye, 1985. *Op. cit.*

Une réponse positive à cette question se traduirait notamment par une substitution des mécanismes traditionnels de démocratie normative et représentative, par des dispositifs nouveaux de « *démocratie fonctionnelle* »[862]. Cela permettrait aussi d'opérer une différenciation entre les activités propres au politique - celles qui seraient de l'ordre de la « *politique électorale* » - et celles qui seraient de l'ordre de la « *politique des problèmes* »[863]. Dans l'univers électoral, les activités symboliques et de communication domineraient, alors que dans l'univers des problèmes, les activités fonctionnelles seraient privilégiées. Nos résultats nous invitent plutôt à défendre l'hypothèse d'une sécularisation mais aussi d'une *complexification* des mécanismes d'accréditation de la légitimité politique :

- « sécularisation », car nous avons vu que l'engagement sur le dossier universitaire relevait finalement d'un processus de justification pour les institutions locales. Leurs stratégies entrepreneuriales affirment leur utilité économique et sociale locale ; la construction de référentiels territoriaux maintient un lien de représentation avec les gouvernés ; la construction d'une compétence universitaire locale démontre, sinon leur aptitude, au moins leur volonté d'atteindre leurs objectifs. Il es clair ici que la confiance que les gouvernés accordent à leurs gouvernants n'est pas un donné *a priori* mais plutôt un pari sur l'avenir à charge de preuves à court et moyen terme.

- « complexification », car le principe pragmatique ne se substitue pas aux principes normatifs et procéduriers, mais s'y agrège. En effet, ces trois grands principes et mécanismes de légitimation restent persistants et interdépendants dans les processus de légitimation observés. Les interventions publiques locales universitaires restent associées à des valeurs générales d'action. Certes, ces valeurs normatives sont plus pragmatiques que les valeurs traditionnelles rattachées à l'intérêt général, mais elles visent aussi à définir un intérêt général local. Ensuite, dans la deuxième section de ce chapitre, nous avons plus particulièrement insisté sur la permanence des mécanismes « démocratiques » de légitimation dans le cadre même des politiques publiques. L'enjeu est d'incarner le territoire à travers les choix et les objectifs d'action. A ce titre, si les référentiels observés reposent sur des valeurs sociales finalement récurrentes et communes, c'est la différenciation qui prévaut, l'enjeu étant pour chacun des niveaux de décision d'identifier son action à son territoire de responsabilité. Enfin, dans la troisième section, nous nous

[862] J.-P. Leresche (dir.), 2001. Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Pedone, pp. 53-54.
[863] J. Leca, 1996. *Op. cit*, p. 346.

sommes focalisés sur les mécanismes « pragmatiques » de légitimation politique. Ceux-ci visent plus directement à *démontrer* l'aptitude des collectivités locales à produire du développement universitaire et donc du développement économique et social local.

Le processus de légitimation politique que nous venons de mettre en scène ici relève donc d'une composition complexe entre la capacité entrepreneuriale des collectivités locales, leur rattachement à des valeurs socialement et localement désirables, leur capacité d'incarnation du territoire qui permet leur justification démocratique ou *responsive,* et leur capacité fonctionnelle indispensable pour emporter le *consensus* local. Le consensus politique local contemporain relève alors d'« *une évaluation des bénéfices et des avantages éprouvés, du profit tiré du fonctionnement régulier des institutions et des actes imputés aux dirigeants* »[864]. Gouverner ne se résume pas, loin de là, à une capacité d'action stricte. Gouverner, c'est être légitime. Cette légitimation ne s'obtient pas simplement par la conduite de politiques publiques et l'obtention de résultats concrets. Elle se gagne, à partir des politiques engagées, par des mécanismes mixtes de type normatif, *responsive* et pragmatique. Dit autrement, il ne s'agit pas tant de produire du développement universitaire localisé que de *démontrer* sa capacité à le faire. La notion de démonstration permet en effet de mieux appréhender cette articulation constante dans les processus de légitimation politique entre réalisations et impacts concrets, symbolisme, communication et capacité d'écoute.

Ce processus de légitimation se prolonge tout au long de la mise en œuvre des politiques universitaires. Toutefois, il se confronte à diverses épreuves. En effet, les politiques universitaires locales ne reposent pas seulement sur les décisions, des institutions locales, mais s'appuient plus largement sur des systèmes d'action complexes. Les partenariats obligés nécessaires à la production effective de développement universitaire local imposent des règles aux politiques universitaires qui ne sont pas forcément compatibles avec les objectifs locaux. Ces compositions difficiles avec divers partenaires obligés font l'objet du chapitre qui suit.

[864] T. W. Lipset, 1962. Cité par J. Lagroye, 1985. *Op. cit.*, p. 400.

Chapitre 6
Les politiques universitaires, des co-productions

Dans le chapitre précédent, les politiques universitaires ont été appréhendées comme des instruments de légitimation politique. Toutefois, s'arrêter là consisterait à évacuer une grande part de la problématique du gouvernement local par l'action. Dans ce chapitre, l'objectif est de montrer que si l'étape de la mise en œuvre des politiques universitaires a pour fonction de résoudre un problème public local - le développement universitaire de territoires non métropolitains - elle génère aussi et paradoxalement d'autres problèmes et enjeux de gouvernement. Ces problèmes sont étroitement liés au fait que les politiques universitaires locales sont le fruit de co-constructions ou plus précisément d'*interdépendances stratégiques*[865] entre des acteurs aux profils et intérêts divers et parfois hétérogènes. Ces interdépendances sont en effet « stratégiques », selon la définition donnée par E. Friedberg, pour deux raisons. D'une part, étant au moins partiellement conscients de leur interdépendance, les acteurs locaux ne peuvent pas se désintéresser des actions de leurs partenaires d'interaction et cherchent donc à anticiper leurs conduites. D'autre part, les préférences des décideurs locaux sont partiellement construites dans l'interaction même. Dans cette perspective, un double contexte d'interaction doit être distingué :

- avec les autres niveaux de décision territoriaux, du niveau régional au niveau étatique voire européen (1) ;
- avec les universités et leurs composantes (2).

L'argumentation qui suit consiste à isoler chacune de ces contraintes d'interdépendances pour en comprendre les spécificités et les enjeux de gouvernement.

[865] E Friedberg, 1993. Le pouvoir et la règle. Le Seuil, p. 15.

1. LA RELATION MULTINIVEAUX

Dans le contexte centralisé, les analyses du rapport État/local s'inscrivaient principalement dans le cadre du *paradigme centre/périphérie*[866]. Certains travaux privilégiaient alors l'étude des phénomènes de domination ou d'influences réciproques entre l'État et les collectivités locales. D'autres mettaient en évidence une certaine autonomie du local par le biais de divers mécanismes de contre-pouvoir ou d'innovation. Dans le contexte décentralisé, nous considérons qu'il s'agit moins de raisonner en termes d'autonomie ou de dépendance qu'en termes de capacité d'action.

Ainsi, pour les acteurs publics locaux, la question de la présence ou non de l'État ou de la Région dans la mise en place de politiques universitaires ne se pose pas. Il y a à cela plusieurs raisons : tout d'abord, la dépendance juridique vis-à-vis de l'État, seul compétent en matière d'enseignement supérieur et de recherche ; ensuite la systématisation de nouveaux instruments étatiques d'intervention dans ce secteur de type contractuel et territorialisé ; enfin, l'intérêt politique et financier local que représente cette relation à l'État mais aussi à la Région voire à la Communauté européenne puisque les opérations universitaires localisées résultent alors autant de budgets publics locaux que externes.

Dès lors, la question politique locale n'est pas de savoir comment se libérer de la tutelle de l'État mais plutôt comment en tirer le meilleur parti. Pour le démontrer, le raisonnement se structure en trois points :

- l'analyse financière des principales opérations d'investissement universitaire réalisées sur les trois sites durant toute la décennie quatre-vingt-dix (1.1.) ;
- la mise en évidence des nouvelles règles du jeu de la planification du développement universitaire, ces nouvelles règles étant commodément réunies sous le vocable de « *méthodes contractuelles* »[867] (1.2.) ;
- l'étude des modalités d'insertion des acteurs publics locaux dans ces nouveaux cadres contractuels (1.3.).

[866] A. Mabileau, 1985. "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", *in* M. Grawitz et J. Leca, Traité de science politique, PUF, 2, p. 556 et 557.
[867] J.-P. Gaudin, 1999. Gouverner par contrat, l'action publique en question, Presses de Sciences Po, p. 12.

1.1. L'INTERDEPENDANCE MULTINIVEAUX

Dans le cadre du colloque du CERAT en 1993[868], les organisateurs s'interrogeaient sur la *cohérence* des politiques urbaines contemporaines alors que celles-ci résultaient de stratégies et d'activités émanant de différents niveaux de décision[869]. Cette question nous paraît valide dans le domaine des politiques universitaires. Ces dernières ne peuvent pas véritablement être qualifiées de « locales » dans le sens où elles résultent de montages financiers à plusieurs partenaires. Après avoir précisé le caractère *multiniveaux* des politiques d'investissement universitaire sur les trois territoires étudiés (1.1.1.), il s'agira d'insister sur la dimension stratégique des relations que les acteurs locaux entretiennent avec les niveaux de décision supérieurs (1.1.2.).

1.1.1. LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES LOCALES, DES POLITIQUES MULTINIVEAUX

Nous considérons les politiques universitaires localisées comme des politiques *multiniveaux* car les décisions majeures qui les structurent sont le fruit de négociations entre échelons de décision nationaux, régionaux et locaux (a) et qu'elles résultent de programmes financiers conjoints (b). L'expression « relations *intergouvernementales* » pourrait éventuellement convenir étant donné qu'elle désigne un système relationnel relativement intégré[870]. Toutefois, l'expression « politiques *multiniveaux* » sera privilégiée pour rendre compte du caractère *a priori* volontaire de la coopération[871].

a) Des décisions *multiniveaux*

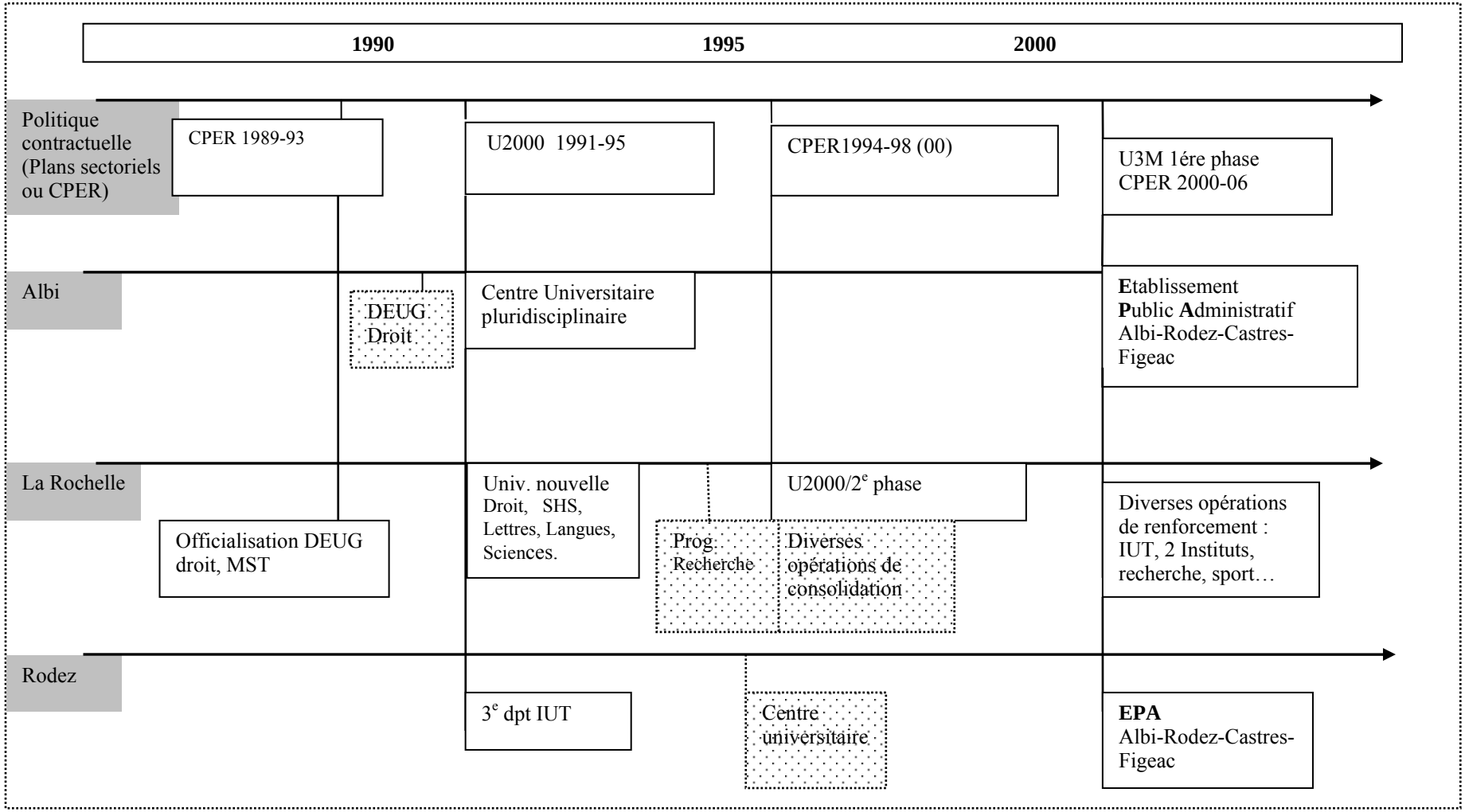
Si le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche reste du domaine de compétence privilégié de l'État, la décennie 90 est indéniablement marquée par l'implication grandissante des collectivités territoriales. Leur intérêt pour les formations universitaires perçait déjà dans les années soixante et soixante-dix où bon nombre d'entre elles ont soutenu financièrement la création de départements d'IUT sur leur territoire. Dans certaines régions, les premiers CPER (Contrat de plan état-région) de 1984-88 et de 1989-93 ont déjà été l'occasion de partenariats *multiniveaux* dans le domaine universitaire. Toutefois, c'est en 1990 avec le Plan U2000, que ces partenariats se

[868] Déjà évoqué dans le chapitre 1.
[869] S. Biarez, 1993. Présentation générale. In S.Biarez et J.-Y. Nevers, Gouvernement local et politiques urbaines. Actes de Colloque, CERAT, p. 9.
[870] En effet, depuis 1990, le caractère devenu quasi systématique de la contractualisation des politiques universitaires peut donner un caractère *obligé* à la coopération entre les niveaux de décision.
[871] J.-P. Gaudin, 1999. *Op. cit.*, p. 110.

généralisent. En 1999, le Plan U3M (Université du Troisième Millénaire) confirme ce processus de contractualisation et de territorialisation du dossier universitaire puisqu'il est inséré dans les CPER 2000-2006.

Les décisions majeures pour les sites d'Albi, Rodez et La Rochelle sont prises dans ce cadre contractuel (Schéma 1). De 1990 à 2006, toutes les grandes opérations d'investissement les concernant s'inscrivent dans trois cadres différents. Il y a d'abord la planification sectorielle (U2000). Il y a ensuite les CPER (1984-88, 1989-93, 1994-98(00)). Il y a enfin le mariage des deux planifications sectorielle et régionale (U3M/CPER 2000-2006). Seules certaines opérations (en pointillés dans le schéma 1) restent en dehors de ces programmes contractuels.

Schéma 1: Trajectoire des politiques universitaires locales et nationales



b) Des programmes financiers conjoints

Les budgets pour l'enseignement supérieur et la recherche se répartissent désormais entre quatre niveaux : national, régional, départemental, communal. A ces quatre niveaux peut s'ajouter le niveau européen. Dans les trois cas, l'État reste l'investisseur principal. De plus, la contractualisation des dépenses destinées au développement universitaire peut se traduire par une certaine inflation des infrastructures et augmenter en même temps les coûts de fonctionnement et de personnels, ces derniers incombant presque exclusivement à l'État[872]. Néanmoins, dans le domaine des investissements, la contribution globale de l'ensemble des collectivités territoriales égale et souvent dépasse la part apportée par l'État. Cette participation financière accrue des collectivités territoriales au développement universitaire devient apparemment irréversible et certains se demandent si cela ne va pas conduire l'État à se résoudre à un éventuel *partage de sa compétence*[873].

Le Plan U2000, pour lequel un bilan a été réalisé, a été financé à parts égales par l'État d'un côté et les collectivités territoriales avec même une légère supériorité de ces dernières. C'est finalement 3.2 milliards d'euros[874] qui auront été dépensés dans le cadre de ce Plan dont 20% pour les antennes universitaires délocalisées. Les collectivités territoriales ont participé à hauteur de 1.7 milliards soit 53% du total et donc plus que l'État. Les Régions ont apporté la part la plus importante après l'État -elles représentent 28% du budget total-, les Départements et les Communes représentent respectivement 13.7% et 11.3% de ce même budget. Dans les deux régions étudiées, les collectivités territoriales ont donné plus que l'État.

Dans l'investigation menée, trois grandes échéances contractuelles ont eu lieu (Plan U2000 entre 1991 et 1995, CPER 1994-1998, Plan U3M entre 2000 et 2006). Excepté dans le cas rochelais où l'État reste le partenaire majoritaire, dans les deux

---

[872] Notons que les collectivités territoriales contribuent (modestement comparativement à l'État) aux budgets de fonctionnement des établissements. Ainsi, hors des rémunérations des personnels qui ne sont pas pris en compte dans les comptes d'établissements, en 1996, les apports des collectivités territoriales représentaient 6.4% des ressources des universités, l'essentiel provenant de l'État (37%) et des ressources propres (37.2%) ; la Revue de l'université, 1999. "Gouverner c'est compter : les universités vues par la Cour des comptes", n°20, p. 50.

[873] Extrait tiré de IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), 2000. La mise en œuvre du plan université troisième millénaire (U3M), rapport au ministre, n°00-0036, juin, p. 16.

[874] Les données qui suivent sont tirées de M.-J. Marchand et P. Gravot, 1999. "La place des régions dans le financement du Plan Université 2000", Politiques et management public, vol. 17 (4), décembre, pp. 39-58. [La conversion en euro est réalisée par nous]

autres cas, les contributions cumulées locales (Agglomération et Département) lui sont au moins égales voire supérieures. Nous proposons de faire de la clé de répartition habituellement utilisée dans les CPER un outil pour analyser le poids de chacun des partenaires sur les trois sites étudiés. Cette clé, calculée sur la base du potentiel fiscal des régions, du taux de chômage et de l'emploi[875], sera considérée dans la suite du propos comme la contribution *théorique* de chacun des niveaux dans le domaine universitaire. Les deux régions ne présentent pas le même profil de répartition comme le présente le tableau suivant :

Tableau 1 : Clé de répartition financière des CPER 2000-2006

	État	**Région**	**Collectivités locales**	**Total en %**
Midi-Pyrénées	33.3	33.3	33.3	100
Poitou-Charentes	50	25	25	100

Source : CPER 20000-2006, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes.

Comme l'illustre le tableau 2, sur dix ans de contractualisation, cette clé n'est pas toujours respectée. A Albi, l'État a apporté 32% du budget contractuel, la Région 30.7% et le Département et la Ville, 36%. A Rodez, la ventilation financière réelle correspond à la répartition théorique. A La Rochelle, la part de l'État est élevée (40%) mais reste en dessous de sa contribution théorique (50%) alors que la contribution de la Région (22%) est en dessous de sa part théorique (25%) et celle des collectivités locales (28.6%) est supérieure (25%). La Communauté européenne s'est révélée, dans ce cas, être un partenaire complémentaire essentiel (9%).

Tableau 2: Ventilation budgétaire cumulée par site et par partenaire entre 1990 et 2000 (en millions d'euros)

	Période 1990-2000				
	Ventilation financière cumulée*				
	État	Région	Dpt	Agglo.	Europe(UE)

[875] Depuis la LOADT (loi d'orientation à l'aménagement et au développement durable du territoire) de 1999. Voir Le Monde, 1999. Encart sur les CIADT, le 25 Juillet.

Albi	7.83	7.57	5.32	4.3	-
%	***32***	***31.3***	***21.9***	***17.7***	
Total en M€	**24.2**				
Rodez	3.35	3.35	1.68	1.68	-
%	***33.3***	***33.3***	***16.7***	***16.7***	
Total en M€	**10.07**				
La Rochelle	25.89	14.25	9.19	9.3	6.02
%	***40***	***22***	***14.2***	***14.4***	***9.3***
Total en M€	**64.65**				

Source : tableau original- données tirées des conventions de partenariat, U2000, CPER 1994-98, U3M.
* Agglomération (Ville ou structure intercommunale), Europe : fonds européens en général de développement économique régional (FEDER).

Comme l'illustre le tableau 3, la ventilation financière détaillée nous permet de préciser cette analyse. A Rodez, l'équité est strictement respectée entre les trois niveaux durant toute la décennie. A Albi en revanche, si la clé de répartition habituelle a été respectée pour le Plan U2000, elle ne l'a pas été pour le Plan U3M où le Département et la Ville ont apporté une contribution supérieure à leurs partenaires externes. Ici, le syndicat mixte Albi-Tarn a affirmé sa capacité financière face à ses partenaires financiers. La mise en place de l'établissement public administratif entre les sites universitaires du nord-est a sans doute constitué l'élément de justification principal à cet engagement financier local particulièrement élevé. Pour le site rochelais, nous notons que l'Europe a été un partenaire essentiel sur toute la décennie[876]. Lors du Plan U2000, sur une enveloppe globale de 38.8 millions d'euros, l'État apporte 13.8 millions au lieu de 18.75 théoriquement et la Communauté européenne, 4.6 millions (fonds FEDER).

Tableau 3: Ventilation budgétaire détaillée par contrats, par site et par partenaire (en millions d'euros)

	U2000 /1991-95					**U2000/1995-00**					**U3M/2000-06**				
	Ventilation financière*					Ventilation financière*					Ventilation financière*				
	Etat	Région	Dpt	Agglo.	UE	E	R	D	A	UE	E	R	D	A	UE
Albi	4.07	4.07	2.03	2.03	-	-	-	-	-	-	3.76	3.5	3.29	2.27	-
	12.2					**-**					**12**				
Rodez	0.76	0.76	0.38	0.38	-	-	-	-	-	-	2.59	2.59	1.3	1.3	
	2.29					**-**					**7.78**				
La Rochelle	13.8	8.73	5.85	5.85	4.57	8.84	3.85	2.49	2.49	0.61	3.25	1.67	0.9	1.01	0.84
	38.8					**18.28**					**7.67**				

Source : tableau original- données tirées des conventions de partenariat du Plan U2000, du CPER 1994-98(00), Plan U3M.

[876] Sur ce point, il convient de rappeler le rôle majeur tenu par le chargé de mission économique rattaché à la préfecture de la Charente-Maritime.

En somme, dans les trois cas étudiés, les collectivités locales ont largement assumé le développement universitaire de leur territoire. Par ailleurs, il convient de noter que les clés de répartition sont relativement flexibles et ne sont pas forcément calées sur les clés financières habituelles dans les CPER. Cela signifie que les négociations qui ont lieu dans le cadre des périodes de planification ont leur importance.

1.1.2. LE PARTENARIAT MULTINIVEAUX, UN ENJEU POLITIQUE ET FINANCIER

Il s'agit maintenant de mettre l'accent sur l'importance stratégique que revêt la contractualisation pour les collectivités locales. Pour cela, il est utile de s'arrêter sur les modalités de financement des opérations d'investissement universitaire réalisées hors des cadres contractuels (a) et celles réalisées dans ces cadres (b).

a) Le financement des opérations hors des cadres contractuels habituels

Bien que l'essentiel des investissements universitaires s'inscrit dans les cadres contractuels habituels (Plan U2000, Plan U3M, CPER), certaines opérations sont réalisées en marge de ces cadres. Rappelons que l'IUT de Rodez ainsi que l'IUT et l'antenne de droit de La Rochelle, crées avant 1990, ont été financés par les collectivités locales. En outre, en 1994 et en dehors du Plan U2000, le syndicat mixte Aveyron-Rodez a financé la construction d'un centre universitaire accompagnant l'accueil des délocalisations universitaires toulousaines. Entre 1991 et 1995, l'Agglomération rochelaise et le Département de la Charente-Maritime ont lancé des programmes d'investissement supplémentaires à U2000 pour la recherche et pour l'accueil des nouvelles formations.

Toutefois, à Rodez comme à La Rochelle, le fait de réaliser ces opérations hors des cadres contractuels habituels résulte moins de choix politiques locaux que de nécessités circonstancielles. A Rodez, les collectivités locales ont d'une certaine manière manqué l'opportunité que représentait le Plan U2000 et ont cherché, par la suite, à rattraper leur retard avec la construction d'un centre universitaire (2.8 millions d'euros). A La Rochelle, ce sont les insuffisances financières du Plan U2000 mais aussi le risque de voir le projet d'université nouvelle se transformer en « collège » de premiers cycles qui ont poussé l'Agglomération et le Département à conduire deux programmes d'investissement supplémentaires. Le premier vise à accompagner le démarrage des activités de recherche universitaires (2.4 millions d'euros) tandis que le second contribue

à l'aménagement du campus et à des investissements immobiliers complémentaires (6.6 millions d'euros). Les modalités de financement de ces opérations réalisées hors des cadres contractuels universitaires classiques passent, dans les deux cas, par la mobilisation d'autres réseaux de financement. Les acteurs locaux concernés font alors appel à l'Europe et(ou) à leurs partenaires privilégiés (État, Région) mais sur des crédits spécifiques.

A Rodez : l'effort financier des collectivités locales

A Rodez, pour la construction du centre universitaire, dont le montant s'élève à 2.28 millions d'euros, les responsables locaux avaient imaginé un montage financier réunissant l'Europe (fonds FEDER : 20%), l'État (Fonds nationaux d'aménagement du territoire : 13%), la Région (33%) et enfin le Syndicat mixte Aveyron-Rodez (33%). En réalité, le Conseil régional n'a pas pu participer à ce montage. En effet, l'opération se situe hors des cadres de U2000 et la Région Midi-Pyrénées avait fait du slogan « U2000 rien que U2000 » un repère pour sa négociation avec l'État. Elle n'a donc pas pu déroger à cette stratégie. C'est finalement le syndicat mixte qui a consenti un effort supplémentaire pour finalement prendre à sa charge les 2/3 de l'opération (Tableau 4).

Tableau 4 : Investissements hors programmes étatiques : Rodez

Centre universitaire	Europe (FEDER)	État (FNADT)	Région	Département	District de Rodez	Total en millions d'€
Montage théorique réalisé par le SM Aveyron/Rodez	0.46	0.3	0.762	0.38	0.38	2.28
En %	*20*	*13*	*33*	*16.5*	*16.5*	*100*
Montage réel	0.46	0.3	0	0.76	0.76	2.28
En %	*20*	*13*	*-*	*33*	*33*	*100*

Source : tableau original – Données Syndicat mixte Aveyron-Rodez.

A La Rochelle : l'appui financier de l'Europe

A La Rochelle, c'est l'État qui, à l'instar de la Région pour Rodez, n'a pas participé au financement des programmes complémentaires. Pour les investissements supplémentaires sur le campus, les partenaires sont : la communauté de villes (56%), le Conseil Général (6%)et la Communauté européenne (38%). Pour l'opération destinée à la recherche universitaire, le montage diffère. C'est cette fois l'Europe qui est le partenaire principal (50%), vient ensuite la Région (25%) et enfin, le Département et l'Agglomération rochelaise assument ensemble les 25% restant (Tableau n°5).

Tableau 5 : Investissements supplémentaires : La Rochelle

Diverses opérations	Communauté de Villes LR	Département	Région	Europe (FEDER)	Total en millions d'euros
Programme recherche	0.3	0.3	0.61	1.22	2.44
En %	***12.5***	***12.5***	***25***	***50***	***100***
Actions d'accompagnement (terrain, amgt et construction)	3.7	0.38	0	2.52	6.6
En %	***56***	***6***	***-***	***38***	***100***
Total	4.01	0.69	0.61	3.74	9.04
En %	***44***	***7.5***	***6.7***	***41***	***100***

Source : Tableau original- Données Communauté de Villes de La Rochelle.

Notons que sur ces deux programmes hors cadre à La Rochelle, l'Europe a apporté une contribution de 41% du total. Toutes opérations confondues (opérations hors conventions + opérations U2000, CPER et U3M), sa participation a finalement atteint 13% du total.

Il ressort de ces deux expériences une chaîne de résultats. D'abord, les décisions d'investissement universitaire hors des cadres contractuels habituels présentent un risque financier important pour les acteurs locaux. Les collectivités locales, conscientes de ce risque, sont prêtes à l'assumer pour deux raisons, l'une est liée à leur responsabilité territoriale, l'autre est plus stratégique. D'une part, comme nous l'avons dit, à Rodez, la concurrence universitaire d'Albi s'affirme et peut porter ombrage à la Ville de Rodez et au Département de l'Aveyron. A La Rochelle, les opérations supplémentaires destinées en particulier à la Recherche s'imposent pour revaloriser l'image défaillante de l'université[877]. D'autre part, cette prise de risque leur offre la possibilité de renforcer leur capacité d'action ainsi que leur marge de liberté vis-à-vis de leurs partenaires traditionnels (État, Région). En effet, comme nous l'avons vu à partir de l'analyse des montages financiers de ces opérations, les collectivités locales se ménagent une alternative efficace auprès de l'Europe. La Communauté européenne peut même, au moins dans le cas rochelais, se présenter comme un partenaire supplétif à l'État.

[877] Voir *supra* chapitre 3.

b) Le financement des opérations contractuelles

Derrière le caractère apparemment standardisé, systématique et organisé par le centre étatique des politiques universitaires contractuelles, se cache en réalité de vraies différences entre les sites. Après les avoir pointées, nous insisterons sur quelques pistes qui peuvent les justifier.

Des situations locales variées

Tout d'abord, chacun des sites ne dispose pas des mêmes opportunités contractuelles. Ainsi, le développement universitaire de La Rochelle s'est appuyé sur tous les CPER depuis 1984 en plus des deux programmes sectoriels (Plan U2000, Plan U3M)[878]. Par ailleurs, la Communauté européenne a apporté des financements providentiels pour la recherche et le transfert technologique. En revanche, la situation en Midi-Pyrénées est très différente. Les sites d'Albi et de Rodez ont essentiellement appuyé leur développement sur les deux plans sectoriels : U2000 et U3M[879]. Ensuite, chacun des trois sites ne bénéficie pas des mêmes volumes financiers. La Rochelle obtient un volume cumulé (64 millions d'euros) 6 fois supérieur à celui de Rodez (10.07 millions) et 2.5 fois supérieur à celui d'Albi (24 millions). Pour sa part, Albi obtient 2.5 fois plus que Rodez. Enfin, sur la base d'un ratio entre les contributions externes (ou supra-locales) et les contributions internes (ou infra-locales), nous notons des disparités importantes (Tableau 6).

[878] Les deux premières générations de contrats de plan état-région (1984-88 et 1989-93) pour des MST, un laboratoire de recherche et l'officialisation du DEUG de droit ; le Plan Université 2000 pour la création de l'université nouvelle ; le CPER 1994-98(00) pour la seconde phase du Plan U2000 ; le Plan U3M/2000-2006 pour diverses opérations d'investissement dans le domaine des formations et de la recherche.

[879] Le CPER de 1989-93 ne contenait pas d'opérations universitaires nouvelles pour les sites hors de Toulouse. De plus, dans cette région, il n'y a pas eu de seconde phase au Plan U2000 (CPER 1994-98) au vu de l'énorme effort déjà apporté par l'ensemble des partenaires entre 1991et 95.

Tableau 6 : Ratio entre les contributions financières supra-locales et infra-locales (millions d'€)

	Contribution infra-locale		**Contribution supra-locale**			**Total en M€**
	Agglo.	Dpt	Région	État	Europe	
Albi	4.3	5.32	7.57	7.83	0	
Total	***9.62***		***15.4***			***25.02***
Ratio*	**1.6**					
Rodez	2.44	2.44	3.35	3.65	0.46	
Total	***4.88***		***7.46***			***12.34***
Ratio*	**1.5**					
La Rochelle	13.3	9.84	14.86	25.89	9.74	
Total	***23.14***		***50.45***			***72.13***
Ratio*	**2.34**					

* Ratio calculant le total de la contribution supra-locale/ le total de la contribution infra-locale.
Source : Tableau original- Données tirées des conventions de partenariat.

Sur l'ensemble des opérations contractuelles, La Rochelle bénéficie d'un apport externe deux fois et demi supérieur à ce qu'elle investit sur ses propres ressources (indice de 2.49). La situation à Rodez est assez similaire avec un indice de 2 tandis que pour Albi, l'indice de captation de financements externes n'est plus que de 1.6. Cet indice peut toutefois être pondéré par la prise en compte des opérations réalisées hors cadres. Dans cette perspective, si La Rochelle maintient l'avantage (indice de 2.17), l'indice de captation pour Rodez redescend derrière celui d'Albi (1.53 contre 1.6).

Les facteurs explicatifs de ces différences

Pour expliquer ces différences, il convient d'abord de préciser qu'elles ne découlent pas uniquement des stratégies politiques locales mais sont beaucoup liées aux caractéristiques propres à chacun des territoires et à des éléments de contexte d'ordre plus général.

Premièrement, les caractéristiques locales – la démographie, le bassin de bacheliers, le nombre d'étudiants, l'offre de formations supérieures- n'impliquent pas les mêmes besoins et expliquent en grande partie les disparités entre nos trois cas. En outre, à la fin des années quatre-vingt, les profils universitaires des deux régions sont clairement distincts. Alors que Midi-Pyrénées fait partie des régions les mieux placées en matière d'offre de formations supérieures (essentiellement grâce à Toulouse), Poitou-Charentes se situe au vingtième rang. C'est pour cette raison que depuis 1984, dans le cadre des CPER, les responsables régionaux (Rectorat et Conseil régional) développent une politique volontariste en matière de formations. Les différences d'armature urbaine entre nos deux régions ne sont pas non plus sans incidence sur la promptitude avec

laquelle Poitou-Charentes a entamé sa politique de décentralisation universitaire hors de la capitale régionale.

Deuxièmement, il faut compter avec l'effet d'entraînement de certaines options politiques fortes. Ainsi, la décision de créer une université nouvelle à La Rochelle dans le cadre du Plan U2000 s'est répercutée sur le volume budgétaire alloué au site dans les contrats suivants. Même si les budgets U2000 consentis par l'État au site rochelais ont été considérés par les élus locaux comme insuffisants[880], l'apport étatique obtenu dans les programmes suivants a été conséquent[881].

Troisièmement, un facteur particulièrement puissant de répartition des crédits contractuels est la solidarité partisane. Dans le contexte étudié, cette dimension n'est pas sans effet sur la nature des relations central/local. Le Plan U2000 pour Albi doit en partie son issue favorable au fait que le maire, le président du Conseil général du Tarn et le ministre Lionel Jospin appartiennent au même courant politique (PS). A l'inverse, à Rodez, ce même Plan a donné lieu à un certain nombre de tergiversations politiques qui ont probablement été inspirées par les divergences partisanes entre les élus de l'Aveyron et le Gouvernement en place en 1990. Les décisions plus favorables pour le site de Rodez ont finalement coïncidé avec une harmonisation des tendances politiques locales et centrales en 1993 (droite). Les élections législatives de 1993 ont aussi influé sur la façon dont a évolué la politique universitaire rochelaise, cette fois en sa défaveur. Le projet de loi « Pasqua », établissant une hiérarchie implicite entre les différents sites universitaires a placé le site rochelais dans une logique secondaire et a remis en question les efforts consentis jusqu'alors pour lui donner une identité plus prestigieuse. Le fait partisan joue donc un rôle certain dans l'adhésion nationale aux dynamiques locales. Toutefois, cette règle informelle de coordination des relations central/local représente pour les élus locaux une variable assumée. En définitive, les effets positifs de ces changements successifs de couleur politique l'emportent le plus souvent sur les quelques problèmes occasionnés quand la situation est moins favorable. En effet, un contexte national favorable est souvent providentiel pour décupler la dynamique locale alors qu'un contexte moins favorable ne fait qu'endormir provisoirement les velléités locales. Les

[880] L'enveloppe budgétaire alloué par l'État lors du Plan U2000 a quand même été importante : 13.8M€ soit 38% du total.
[881] Notamment dans le cadre de la deuxième phase du Plan U2000, programmé dans le CPER 1994-98, où l'État a apporté une enveloppe de 8.84M€, soit 50% du total.

stratégies déployées oscillent dès lors, successivement, entre une attitude d'exploitation d'une dynamique positive ou d'atténuation des effets perturbants.

Néanmoins, les acteurs publics locaux développent certaines compétences permettant la captation de financements externes. Ceci nous permet d'introduire notre conclusion sur cette sous-section.

Les analyses financières menées ci-dessus ont permis de déceler certaines compétences locales en matière de captation de financements externes. Parmi celles-ci, figure la capacité des collectivités locales à dégager une part importante de leurs ressources financières propres sur le dossier universitaire. Cette capacité passe en particulier par des alliances politiques locales qui permettent de peser face à la Région et à l'État. Cet investissement local consenti permet en retour de pouvoir négocier des sommes importantes auprès des financeurs extérieurs. Une seconde aptitude consiste à se saisir des sollicitations offertes par les différents partenaires et à s'inscrire dans les calendriers programmatiques de ces derniers (Plan U2000, plan U3M, CPER). En outre, notre analyse montre que les acteurs locaux cherchent à diversifier leurs réseaux de financement en s'appuyant certes sur l'État et la Région mais aussi sur l'Europe. Il convient, par conséquent, d'inclure une autre compétence locale : un technicien dédié à la pêche aux fonds européens[882].

En analysant les origines financières des opérations principales d'investissement universitaire sur les trois sites, nous avons finalement insisté sur le caractère co-construit des politiques universitaires locales. Il s'agit maintenant de s'intéresser plus directement aux procédures de planification qui conduisent à ces décisions financières multiniveaux.

1.2. LES CADRES A LA RELATION MULTINIVEAUX

Dans la décennie quatre-vingt-dix, le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a initié trois démarches de planification sectorielle: le schéma et le Programme U2000 (Université 2000), le schéma de 1995, le schéma et le Programme U3M (Université du Troisième Millénaire). Ces trois démarches peuvent être

[882] Pour illustrer, dans le cas rochelais, c'est le chargé de mission « économique » à la préfecture de la Charente-Maritime qui a joué ce rôle de relais entre les projets politiques locaux et les opportunités de financement offertes par les fonds structurels européens. De plus, l'efficacité de cette stratégie de captation de financements européens est d'autant plus efficace qu'elle ne s'inscrit pas dans une « *logique de guichet* » mais s'appuie au contraire sur une « *logique de projet* ».

indépendantes par rapport aux CPER ou y être insérées comme c'est le cas du Plan U3M (2000-2006). La distinction terminologique entre « *schéma*» et « *programme* » permet de rappeler que la planification sectorielle s'inscrit généralement dans deux phases, l'une prospective et l'autre programmatique et financière. Toutefois, le schéma de 1995 n'a justement pas eu de déclinaison programmatique et financière.

A l'instar d'autres grands dossiers d'aménagement et de développement du territoire (développement économique, infrastructures de transport, environnement..), la planification du développement universitaire s'appuie, désormais, sur un nouveau référentiel d'action de l'État qu'il est possible de réunir sous deux grandes valeurs générales d' « *institutionnalisation* » et de « *territorialisation* » de l'action collective[883]. Classiquement, la planification territoriale relève de l'État, s'inscrit dans une logique productive et d'équipement du territoire et s'élabore à partir d'un travail d'expertise et de réflexion prospective au niveau central étatique. Désormais, à ce modèle de planification scientifique et centralisée se substitue un modèle de planification basé sur une logique *constitutive*[884] ou d'*institutionnalisation* de l'action collective : si l'État conserve son rôle de prospective, il produit et distribue moins des services publics qu'il ne fournit, aux parties prenantes présentes localement, les cadres nécessaires à la concertation et à la résolution des problèmes qui se posent à eux. Dès lors, les priorités sectorielles sont sélectionnées « *scientifiquement* » par la prospective et « *démocratiquement* » par la concertation[885]. A ce principe « constitutif » des cadres à la concertation, s'associe un principe de *territorialisation* : la concertation est organisée au plus près de l'action et au niveau considéré comme le plus pertinent. Même si nos investigations font ressortir l'importance des niveaux de décision locaux dans ce domaine, c'est le niveau régional qui est considéré par l'État comme le bon niveau pour l'enseignement supérieur et la recherche[886].

---

[883] P. Duran et J.-C. Thoenig parlent d'institutionnalisation et de territorialisation de l'action collective. M. Leroy parle de planification, de concertation et de territorialisation. Voir P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. "L'Etat et la gestion publique territoriale", Revue française de science politique, 46, pp. 580-623 ; M. Leroy, 1999. "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan état-région", Revue française de science politique, 49 (4-5), pp. 573-600 ; M. Leroy, 2000. "Le contrat de plan état-région", *in* B. Jouve, V. Spenlehauer et P. Warin, La région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhône-Alpes, La Découverte, pp. 205-226.

[884] T.-J. Lowi, 1972. Cité par J.-C. Thoenig, 1984. "L'analyse des politiques publiques", *in* M. Grawitz et J. Leca, Traité de science politique, PUF, p. 10.

[885] M. Leroy, 1999. *Op. cit.* , p. 578.

[886] A l'instar de la plupart des domaines sectoriels concernés par les schémas de services collectifs.

Ce référentiel ou cadre à la fois cognitif, normatif et instrumental a pour fonction de faire consensus pour tous les partenaires de l'État. Comme nous l'avons précisé dans le chapitre précédent, le référentiel doit moins être appréhendé, du point de vue de celui qui le produit, comme une logique d'action que comme un principe de *justification*. Ce cadre normatif est utilisé stratégiquement voire contourné par l'État qui tente ainsi de préserver sa centralité territoriale. M. Keating estime que la contractualisation serait une forme renouvelée d'emprise de l'État sur le local obligeant les collectivités locales à s'intégrer dans les cadres qu'il aurait lui-même définis[887]. Sans être aussi catégorique et à partir de l'analyse de la négociation financière des CPER, Marc Leroy montre que le référentiel de la planification contractuelle est *« manipulé par l'État régulateur de l'aménagement du territoire dans le but d'orienter la négociation à son avantage »*[888]. Dans le domaine plus spécifique de l'enseignement supérieur et à partir de l'analyse des procédures d'élaboration du programme Université 2000 en région, Daniel Filâtre révèle un État moins « *pédagogue* » et «*expert* » que « *régulateur* » : « *la position de l'État doit être interprétée comme l'expression d'une décentralisation contenue* »[889].

Notre analyse va dans ce sens. Nous montrerons tout d'abord que, par le biais de procédures d'institutionnalisation de l'action collective, l'État *tente*[890] de conserver un rôle de régulateur vis-à-vis de ses partenaires infra-territoriaux (1.2.1). Ensuite, ce nouveau cadre d'intervention étatique plus que de faciliter l'action collective au niveau régional crée un problème d'action collective (1.2.2.) qu'il incombera, comme nous le verrons, aux acteurs régionaux de résoudre.

1.2.1. L'ÉTAT REGULATEUR

Si elles sont souvent considérées comme des dispositifs de régulation souple, les règles d'*institution* de l'action collective mises en place par l'État parviennent toutefois à orienter le cours de la planification sectorielle et constituent des contraintes pour les partenaires locaux. Ces règles normatives d'encadrement de l'action collective sont d'au moins trois ordres : temporelles (a), de concertation (b), de contenu (c).

---

[887] M. Keating, 1997. "Les Régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe", in P. Le Galès et C. Lequesne, (dir.), Le paradoxe des régions en Europe, La Découverte, pp. 19-35.
[888] M. Leroy, 1999. *Op. cit*., p. 205.
[889] D. Filâtre, 1998. L'université face à ses territoires, H.D.R., Sociologie, Université Toulouse-Le Mirail, p. 86.
[890] Il convient en effet de reconnaître que dans ce nouveau modèle de gestion publique territoriale, la capacité d'action et de régulation de l'État est elle aussi diminuée.

a) Normes temporelles

Comme la structure de présentation des monographies l'a mis en évidence, l'État impose son rythme aux politiques universitaires locales. Il convient de distinguer les normes calendaires pour l'élaboration des programmes sectoriels et les normes temporelles censées rythmer leur réalisation à moyen et long terme.

Les calendriers de programmation

C'est le Ministère qui décide que seront élaborés des schémas d'enseignement supérieur et de recherche et programmés des opérations. C'est aussi lui qui définit les calendriers de la concertation et de la négociation collective. Cela peut avoir un caractère contraignant pour les partenaires d'autant plus que les programmes sectoriels nationaux n'ont pas de périodicité fixe à la différence des CPER.

Ainsi, le lancement en janvier 1990, du Plan U2000 s'apparente à un Plan d'urgence qui s'inscrit, certes, dans le prolongement du schéma prévisionnel post-baccalauréat de 1989 mais qui pouvait difficilement être anticipé au niveau local. L'élaboration du schéma de 1995 est annoncée lors d'un CIAT (Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire) en septembre 1994. Or, en 1993, François Fillon soutient dans la presse qu' *«il n'y aura pas de Plan Université 2000 bis »*[891] et annonce que le CPER 1994-98 pourra contenir quelques opérations nouvelles destinées à compléter le Plan de 1991. Au niveau local, les opérations du plan U2000 ont pris le plus souvent beaucoup de retard et sont loin d'être terminées en 1995.

Le lancement du Plan U3M est annoncé courant 1998 par le Ministère et peut constituer une réelle opportunité pour les acteurs publics locaux pour consolider les avancées acquises lors du Plan U2000. Néanmoins, la seconde moitié de l'année 1998 et l'année 1999 sont chargées puisqu'il faut préparer deux phases de planification prospective (9 schémas de services collectifs) et programmatique (CPER 2000-2006) qui s'appliquent à divers secteurs d'intervention publique territoriale et pas seulement à l'enseignement supérieur[892].

---

[891] Le Moniteur, 1993. "François Fillon : il n'y aura pas d'université 2000 bis", le 19 novembre, p. 6.
[892] Même si les réflexions menées autour des schémas de services collectifs ont le plus souvent rempli un rôle très important dans la préparation des CPER.

Ne serait-ce que du point de vue des calendriers nationaux et régionaux et sans compter avec les exigences de la planification européenne, les collectivités locales sont presque continuellement sollicitées. Les acteurs publics locaux peuvent parfois être pris au dépourvu. C'est le cas à Rodez lors du lancement du Plan U2000 :

> « Tout a commencé lorsque nous avons reçu une lettre du Recteur qui nous expliquait sur vingt-cinq pages, c'était relativement flou, ce qu'allait être U2000 (…). Nous avons développé notre problématique à partir de çà ... Ensuite le Recteur, chancelier des universités, nous a répondu en nous proposant de venir à une réunion à Toulouse… Donc, en catastrophe, un élu responsable de l'enseignement supérieur a été désigné. Ce qui n'était pas évident, il n'y avait personne. » (Responsable administratif, syndicat mixte Aveyron-Rodez, novembre 1999, Rodez)

Elles peuvent aussi se sentir instrumentalisées par l'État. Ainsi, un article du Monde daté de juillet 1999 indique que le « *Plan Université du troisième Millénaire a été plus difficile à vendre aux collectivités locales qu'U2000* »[893], l'article précisant que le Ministre Claude Allègre « lance » des chantiers en suggérant que « l'intendance suivra » !

Or, les collectivités territoriales peuvent difficilement refuser de participer à la politique nationale. En effet, indépendamment des priorités politiques locales, une pression à l'engagement s'exerce réellement sous l'effet de la concurrence entre les villes et les territoires et en raison du caractère peu populaire d'un non engagement sur un tel dossier :

> « U2000 a été un élément déclencheur parce qu'on s'est dit : "mince on ne peut pas rester sans rien faire" alors que les projets de délocalisation fusaient un peu partout autour de nous » (Responsable administratif, Conseil Général de l'Aveyron, en charge du dossier universitaire, 1999).

Ainsi, il est possible de penser que les appels d'offre étatiques participent fortement de l'activisme public local.

Les calendriers de réalisation des programmes

Au-delà des normes calendaires à la concertation et à la négociation, le Ministère impose également les temporalités à la réalisation des programmes. La planification s'inscrit en général dans une double démarche :

- prospective à moyen et long terme ;
- programmatique à moyen terme.

[893] Le Monde, 1999. "Changement de priorité pour les universités", le 24 juillet.

Cependant, chaque nouvelle étape de planification a ses spécificités. Alors que le Plan U2000 et le Plan U3M englobent une démarche prospective et une démarche programmatique, le schéma de 1995 n'a pas de déclinaison programmatique. Ce schéma doit juste permette de « *préparer dans les meilleures conditions les futurs exercices de programmation régionale, notamment les contrats de plan* »[894]. Or, en 1997, la nouvelle majorité gouvernementale enterre définitivement les schémas de 1995. Par ailleurs, la réflexion prospective peut porter sur dix ans comme c'est le cas pour U2000 ou sur vingt ans comme c'est le cas pour U3M et la réflexion stratégique et programmatique sur cinq ans pour le Plan U2000 ou six ans pour le Plan U3M dans le cadre du CPER 2000-2006. Or, l'exercice qui consiste à mener en même temps une réflexion prospective sur un long terme et une réflexion plus stratégique et opérationnelle à moyen terme est un exercice difficile au niveau local et régional. Ainsi, en Midi-Pyrénées, le groupe de pilotage U3M a eu du mal à articuler les deux phases : le schéma de services collectifs et la programmation à six ans. Le Recteur, Mr « G », estime nécessaire au bout de six réunions de préciser aux membres du groupe : « *il nous est demandé des perspectives de développement et non des listes d'opérations avec financement. C'est une prospective à long terme. Nous devons distinguer très précisément ce qui relève du schéma de services collectifs et ce qui relève de la programmation. Après la mi-mars [1999], il faudra enrichir ce texte pour qu'il devienne plus opérationnel* »[895].

Or, pour les élus locaux, qui sont inscrits dans des logiques électorales du moyen terme, les projections à long terme ne sont pas prioritaires. Ainsi, Philippe Bonnecarrère, le maire d'Albi, qui fait partie du groupe de pilotage U3M en Midi-Pyrénées, intervient lors d'une autre séance[896] pour indiquer qu'il regrette, au contraire, que les réflexions et le document en constitution autour du futur schéma n'articulent pas mieux l'axe prospectif et l'axe programmatique. Le maire estime nécessaire de rendre visibles les actions à réaliser dans les six ans à venir.

Enfin, le cloisonnement entre la planification sectorielle et la planification territoriale plus globale peut représenter une contrainte. Ainsi, le Plan U2000 chevauche

[894] Ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) et de l'aménagement du territoire (AT), 1994. Note de cadrage des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, p. 5.
[895] Intervention du Recteur, Mr « G », groupe de pilotage U3M/Midi-Pyrénées, le 29 janvier 1999, compte rendu réalisé par le rectorat de Toulouse.
[896] Intervention de P. Bonnecarrère, maire d'Albi, groupe de pilotage U3M/Midi-Pyrénées, le 18 mars 1999, compte-rendu réalisé parle rectorat de Toulouse.

le CPER 1989-93. Si ce dernier contient des opérations destinées au supérieur, elles sont le plus souvent réintégrées dans le Plan U2000 et considérées par l'État comme faisant partie de l'effort U2000. Ce scénario s'est notamment produit à La Rochelle. Par ailleurs, la non congruence entre les étapes de la planification sectorielle et celles de la planification territoriale (CPER) contribue à maintenir les cloisonnements intersectoriels au détriment d'une approche territorialisée du dossier universitaire. Ceci est forcément moins favorable aux intérêts locaux.

b) Normes de concertation

Si, d'un point de vue normatif, tous les partenaires impliqués dans le développement universitaire sont invités à participer à la concertation régionale, dans la réalité, l'accès de certains acteurs aux scènes de concertation, notamment les élus locaux, reste limitée. Plusieurs éléments constituent ainsi des freins à la prise en compte des intérêts politiques locaux.

D'abord, la concertation est exclusivement organisée au niveau régional[897]. Ensuite, ce sont les Préfets de région et les Recteurs d'académie qui co-pilotent l'élaboration des schémas et des programmes. Jusqu'en 1999 pour U3M, le Conseil régional ne participe pas à ce co-pilotage ce qui limite un peu plus la prise en compte des intérêts locaux. Enfin, la participation des partenaires territoriaux à la concertation n'est pas encouragée.

En effet, les acteurs territoriaux sont, prioritairement, invités à participer par écrit à la planification alors qu'ils sont rarement invités aux tables de la concertation effective. Plus précisément, il semble qu'une rupture s'affirme entre les deux phases de planification : la phase de concertation et de réflexion prospective est conduite, de manière privilégiée, par les représentants de l'État (les représentants de l'État/ministère, le SGAR), les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les organismes de recherche et reste peu ouverte *a priori* aux intérêts territoriaux. La phase de négociation financière implique plutôt les partenaires financiers (Préfectures, Conseils

[897] Excepté en 1995 où l'État avait également prévu la possibilité d'organiser la concertation au niveau des agglomérations grâce à la mise en place de conseils d'orientation de site. Voir Ministères de l'ESR et de l'AT, 1994. Note de cadrage des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, annexe 2.

régionaux et autres collectivités locales) et paraît peu ouverte aux établissements voire au Recteur[898].

Généralement, l'ouverture du processus de planification démarre sur la base de réunions plénières ou d'Assises. Ces réunions rassemblent le plus large éventail des partenaires de l'État : les représentants des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; les représentants de l'État en région ; les représentants des collectivités territoriales ; des personnalités qualifiées ainsi que des partenaires socio-économiques. Par exemple, pour le Plan U3M, sont conviés les établissements qui « *sont autonomes et qui devront tenir compte des orientations et des objectifs pour l'élaboration de leur projet d'établissement* »[899], les collectivités territoriales « *qui participeront au financement des opérations* » mais aussi les étudiants des établissements et les CROUS. Après ces courtes rencontres qui ne font finalement qu'ouvrir le débat, des groupes de pilotage plus restreints sont mis en place. Ces groupes sont les lieux de la réflexion prospective et de la concertation. Or, ils sont très clairement fermés à certains intérêts et notamment ceux des collectivités locales. En 1990, le Conseil régional de Midi-Pyrénées a ainsi reproché à l'État de ne pas le considérer comme son véritable partenaire d'aménagement et de développement de l'enseignement supérieur : « *nous ne pouvons que constater que les Assises régionales de l'enseignement supérieur ont été organisées sans la moindre concertation préalable avec le Conseil régional, que celui-ci qui est pourtant dans toutes les déclarations publiques du Ministère de l'Éducation nationale considéré comme un partenaire privilégié en matière universitaire, n'est jamais cité de façon spécifique dans les documents préparatoires mais englobé parmi des partenaires très différents* »[900].

Pour U3M, le phénomène s'atténue du point de vue du Conseil régional mais persiste pour les autres niveaux de décision infra-régionaux. Concernant la représentation des intérêts de ces derniers, le texte ministériel précise entre parenthèses que l'objectif de concertation de l'ensemble des citoyens est atteint par *« une représentation du Conseil Économique et Social régional* »[901]. Ainsi, en Midi-Pyrénées, le groupe de pilotage U3M

[898] Ainsi, un chargé de mission au Recteur nous rappelait, lors d'un entretien, que
[899] Extrait tiré de Ministère de l'ENESR, 1999. Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et recherche, p. 13.
[900] Conseil Régional de Midi-Pyrénées, 1990. Note de travail interne au vu de la préparation des Assises U2000.
[901] Extrait tiré de Min. ENESR, 1999. Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et recherche, p. 13.

est essentiellement constitué de représentants sectoriels : le Recteur, le Directeur régional à la recherche et à la technologie (DRRT), le secrétaire général de l'aménagement régional (SGAR), les présidents des universités et des écoles d'ingénieurs, les délégués régionaux des organismes de recherche (CNRS, INRA, INSERM, CNES). Seuls les représentants du Conseil régional défendent les intérêts des collectivités territoriales.

De plus, pour les sites délocalisés d'Albi et Rodez, ces limites à la concertation sont décuplées. Dans ces deux cas, les acteurs publics locaux supportent mal de ne pas être associés à la phase de concertation. En effet, si à La Rochelle, les acteurs centraux de l'Université représentent les intérêts universitaires du territoire à l'extérieur et auprès des niveaux de décision externes, à Albi et Rodez, les intérêts universitaires localisés n'ont pas véritablement de relais à Toulouse. Les universités toulousaines y représentent prioritairement les intérêts de leurs sites principaux. D'ailleurs, si le maire d'Albi va finalement pouvoir participer au groupe de pilotage U3M, c'est grâce aux fermes revendications des élus locaux concernés par les sites délocalisés. Le témoignage suivant recueilli auprès du responsable administratif d'Albi restitue cet épisode local :

> « Un jour, en préfecture de région, il y a eu une grande réunion. Il y avait là le préfet et le Recteur qui ont expliqué aux élus et aux personnalités diverses du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche que, maintenant, s'amorçait une très grande réflexion : les schémas de services collectifs dans une perspective éloignée ; les CPER dans une perspective du moyen terme. Ils nous ont donc dit qu'il fallait s'y atteler parce que le ministre avait demandé une grande concertation. Une fois qu'ils ont expliqué les instructions ministérielles, ils ont dit, à nous collectivités locales qui avions déjà participé à U2000, qu'il y allait avoir un groupe de travail qui serait mis en place et qui tiendrait des réunions régulières pour élaborer les perspectives du Plan Université du troisième millénaire. Là, le président du Conseil général de [nom du département] qui est déjà un personnage haut en couleur s'est levé d'un bond dans la salle en disant : "de quoi, des réunions qui servent à rien que vous avez décidé dans votre coin…les collectivités locales comme d'habitude ne vont jamais être associées…" Enfin, un discours d'élu qui, certes, méconnaît les affaires universitaires mais qui n'avait pas tout à fait tort puisque Université 2000 avait été élaboré dans un cercle très restreint de spécialistes », (Responsable administratif en charge de la politique ESR, collectivité locale, janvier 2001).

Comme les conseils régionaux depuis le Plan U2000, les acteurs publics locaux revendiquent de ne pas être « *assimilés à des tiroirs-caisses* »[902] et souhaitent contribuer à la réflexion collective sur le thème de l'aménagement et du développement de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le territoire national.

[902] Citation de J. Blanc, président de l'association nationale des élus régionaux in Pouvoirs Locaux, 1990. "Décentraliser les universités", numéro spécial, n°4, 1er trimestre, p. 27.

c) Normes de contenu

Outre la fixation de conditions restrictives à l'action collective, l'État intervient dans la définition de normes de contenu à la planification.

Tout d'abord, il convient de ne pas négliger l'importance du travail d'expertise et de prospective élaboré par les services académiques avant et pendant la phase de concertation. Dans les trois calendriers de planification étudiés, le Recteur a déjà élaboré un projet de schéma avant que ne démarre la réflexion collective. Faisant état de diagnostics territoriaux généralement fondés sur des indicateurs récurrents (démographie, taux de bacheliers, flux de mobilité, état de l'offre et de la demande de formation, etc.) ainsi que d'orientations d'action, ce projet fait office de contribution de l'État régional à la planification et est voué à encadrer la concertation. Ces documents préparatoires peuvent avoir un effet majeur sur l'orientation des débats régionaux et sur la délimitation de ce qui est de l'ordre du possible et du souhaitable de ce qui ne l'est pas.

Ainsi en Midi-Pyrénées, le projet de schéma de 1990 défini par le Recteur pose des limites étroites à la concertation. Son projet repose exclusivement sur le site toulousain, quelques sites d'IUT en région et éventuellement une antenne universitaire généraliste à Albi. Certes, ces orientations n'ont finalement pas été respectées mais ont toutefois défini un cadre aux négociations. L'exemple de Poitou-Charentes confirme cette analyse. Dans la première étape à la concertation, le premier Recteur inscrit la réflexion dans une logique de délocalisation et n'évoque pas l'hypothèse d'une université nouvelle. Tous les partenaires s'inscrivent dans cette logique de délocalisation y compris l'acteur public rochelais. L'arrivée d'un nouveau Recteur marque le démarrage d'une nouvelle étape de négociation. Le Recteur réalise son projet de schéma fondé cette fois sur l'hypothèse de la création d'une nouvelle université à La Rochelle. A partir de cette date, le débat en région se renverse complètement : il s'agit alors de savoir si on est pour ou contre une université nouvelle à La Rochelle.

Indépendamment du travail d'expertise conduit par les rectorats, il faut également compter avec les priorités et objectifs propres au Ministère. En effet, l'État ne définit pas seulement les cadres aux négociations territorialisées, il définit aussi quelques normes plus substantielles. Au démarrage du Plan U2000, en mai 1990, l'État fixe plusieurs priorités :

- rattraper les retards accumulés dans les constructions universitaires ;

- accueillir dans l'enseignement post-baccalauréat une proportion toujours croissante d'une classe d'âge ;
- créer des universités nouvelles notamment dans la couronne parisienne et ailleurs en province là où les déséquilibres et les besoins sont flagrants ;
- faire émerger des pôles européens ; développer des antennes dans les villes non universitaires ;
- développer une nouvelle conception urbanistique des sites universitaires.

Concernant plus précisément les antennes universitaires, dès les Assises nationales de Juin 1990, le premier Ministre précise les lignes de la politique nationale en cherchant visiblement à restreindre les velléités politiques locales. Il précise qu'il est déraisonnable de penser créer des antennes dans tous les chefs-lieux de départements. Il instaure des conditions à la délocalisation :

- sa seule compétence dans la décision ;
- la cohérence entre les différentes démarches en région ;
- un nombre d'étudiants entre 1000 et 5000 étudiants ;
- exclusivement des premiers cycles ;
- un nombre suffisant d'enseignants,
- une participation financière des collectivités locales aux équipements et au fonctionnement à hauteur minimale de 50% ;
- un environnement d'études indispensable.

En privilégiant la création d'IUT de plein exercice dans les villes moyennes, il souhaite, par ailleurs, interrompre le mouvement de création d'antennes universitaires généralistes.

Pour le schéma de 1995, les premières réflexions, entre 1993 et 1994, sur la future carte universitaire française sont particulièrement directives. Un premier document d'étape à la LOAT (Loi d'aménagement et de développement du territoire), réalisé par la DATAR en 1993[903], trace une carte universitaire fondée sur trois types de centres d'enseignement supérieur à vocation « généraliste », « thématique » et « professionalisante. Le Sénat contribue fortement à ce débat national. Il publie un rapport en janvier 1994 – « refaire la France »- où il défend « *une stratégie de rupture* »

[903] Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, 1993. Débat national pour l'aménagement du territoire. Document introductif, DATAR, la Documentation française, p. 124.

avec la logique des lieux centraux[904]. Il s'agit de faire des villes moyennes des partenaires à part entière du développement universitaire : *« le Sénat a adopté le principe d'un nouveau type d'universités moyennes, à vocation thématique et adossées à la recherche et aux débouchés professionnels, qui pourraient être crées dans les villes moyennes afin de rééquilibrer la carte universitaire »*[905].

Les conflits soulevés par ces premières orientations nationales n'ont fait que mettre en évidence l'absence de concertation avec les établissements et les collectivités territoriales. Nous assistions ici à une forme de retour d'une conception finalement technocratique et centralisée de la planification territoriale. Les établissements interprétaient les orientations du gouvernement comme un retour de la tutelle. Les collectivités territoriales n'y trouvaient pas forcément leur compte comme nous l'avons observé dans le cas rochelais. Il faut reconnaître que la situation était un peu particulière. En effet, c'est plutôt le Ministre de l'Aménagement du territoire, Charles Pasqua, qui pilotait les premières réflexions autour de ce futur schéma de l'enseignement supérieur que le ministre de l'enseignement supérieur, François Fillon. Ce n'est qu'en septembre 1994, dans le cadre d'un CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) que le ministère concerné reprend la main en annonçant la mise en œuvre de schémas régionaux de l'enseignement supérieur. A cette date, il est prévu d'inscrire l'élaboration du schéma dans une nouvelle « méthodologie »[906] qui supprime la conception trop « *équipementale* »[907] de la typologie des sites réalisée par la DATAR. La note de cadrage élaboré par François Fillon est alors moins normative que les premiers travaux réalisés au niveau national mais maintient toutefois l'idée d'un maillage différencié entre les pôles spécialisés, les pôles thématiques et les pôles généraux. Au final et en raison des changements de gouvernement de 1997, ce projet d'aménagement universitaire du territoire ne verra pas le jour.

Pour le Plan U3M, les priorités nationales sont également importantes et limitent les choix et priorités locales :

- la recherche ;
- Paris et l'Ile-de-France ;

[904] D. Filâtre, 1996. Université 2000, les effets des implantations nouvelles: étude sur la Région Midi-Pyrénées, Programme de recherche-évaluation U2000, DATAR, CERTOP-UTM, juillet, p. 96.
[905] Le Monde, 1994. "Débat sur la loi d'aménagement du territoire", le 21 novembre.
[906] J.-P. de Gaudemar, 1994. Méthodologie d'élaboration des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, rapport au ministre de l'ENESR (François Fillon).
[907] *Ibid.*, p. 19.

- le renforcement des réseaux entre dispositifs ;
- la vie étudiante[908].

Pour que ses priorités soient effectivement respectées, le Ministère instaure même des conditions particulièrement coercitives : un quart des sommes globales doit effectivement être affecté à la vie étudiante ; des plates-formes technologiques ainsi que des centres nationaux de recherche technologique doivent être mis en place ainsi que des structures de regroupement dans la recherche comme les MSH ou les génopoles.

Ces normes de contenu formatent en partie les contributions écrites des collectivités locales. Dans le cadre du Plan U2000, celles-ci insistent sur les mesures d'accueil destinées aux étudiants. Lors du schéma de 1995, elles soulignent la nécessité de lier plus étroitement les formations avec l'enjeu du développement économique local. Pour U3M, c'est la vie étudiante qui est mise en exergue même si, par ailleurs, les acteurs publics locaux ont pris des mesures dans ce domaine dès 1990 : aménagement urbain, intégration des étudiants dans la ville, restauration, bibliothèque ou service documentaire, logements…

La contribution des collectivités locales à la planification universitaire s'inscrit donc dans des cadres juridiques et organisationnels relativement contraignants même si, *a priori,* ces règles d'encadrement de l'action collective semblent flexibles.

1.2.2. LA TERRITORIALISATION OU LE DEFI DE L'ACTION COLLECTIVE

L'autre valeur centrale de la nouvelle planification sectorielle est la territorialisation de l'action collective. La notion de « territorialisation » a connu un succès important à partir de la décennie quatre-vingt-dix dans le cadre d'une part, du processus global de décentralisation politique et d'autre part, du renouveau des modes d'action étatiques. Les conceptions ne sont toutefois pas forcément stabilisées. Ainsi, Patrick Hassenteufel distingue les politiques « *territoriales* » qui désignent des politiques correspondant à une logique spécifique à un territoire et les politiques « *territorialisées* » pour parler de politiques produites dans un territoire donné, mais dont la logique n'est

[908] Intervention du Premier Ministre Lionel Jospin au colloque « Quelle université pour le troisième millénaire ? De U2000 à U3M, le 3 décembre 1998. Disponible sur : [http://www.premier-ministre.gouv.fr/], consulté le 20 juillet 1999.

pas spécifique à ce territoire[909]. Cette définition est relativement répandue, l'usage de la notion de « territorialisation » évoquant en effet le plus souvent un processus de localisation de régulations externes (État, Europe) plutôt qu'une prise en main par les acteurs locaux de l'avenir de leur territoire. Richard Balme[910] ne fait pas cette distinction entre les pilotes des politiques « territoriales » ou « territorialisées » mais définit les politiques « territoriales » à partir de leur « objet » : les politiques « territoriales » rassemblent tous les programmes publics dont la finalité est la gestion des territoires dans leurs définitions politiques et socio-économiques.

Par souci de clarté, nous considérons la *territorialisation* comme un processus de localisation des logiques de politiques conceptualisées par des niveaux de décision supra-locaux. Néanmoins, il convient d'avoir une vision plus large de ce processus puisqu'il renvoie aussi à de nouvelles valeurs d'intervention de ces niveaux supra-locaux. Tout d'abord, la territorialisation ne qualifie pas forcément les missions que ces politiques « territorialisées » s'assignent, qui peuvent être très diverses et pas forcément locales (politique de la Ville, technologies de l'information…). En revanche, elle correspond à une plus grande prise en compte, à visée performative et non culturelle, des contextes locaux dans lesquels s'appliquent les décisions publiques. Ensuite, la territorialisation renvoie au niveau d'organisation privilégié de la politique menée qui doit être au plus près de l'action. Enfin, la territorialisation admet l'idée d'une certaine décentralisation des lieux de définition des programmes publics. En effet, une gestion « territorialisée » des problèmes reconnaît aux acteurs présents sur le territoire, qui ne sont pas forcément tous locaux, (élus, administratifs, experts, acteurs sectoriels, acteurs privés, associatifs, représentants déconcentrés de l'État…), la capacité de construction, de coordination et de régulation de l'action collective.

Cependant, dans la réalité, ce nouveau repère de l'intervention étatique est difficile à mettre en place. Tout d'abord, la localisation des politiques étatiques ne favorise pas naturellement la coordination entre les divers acteurs impliqués dans les politiques universitaires. Ensuite, elle ne crée pas forcément les conditions à la construction d'actions collectives nécessaires à l'élaboration de stratégies universitaires relativement unifiées et étroitement articulées à des problèmes territoriaux spécifiques. En plus d'être plus ou moins fermées à certains intérêts territoriaux, les scènes de

[909] P. Hassenteufel, 1998. "Think social, act local : la territorialisation comme réponse à la " crise de l'Etat-providence", Politiques et management public, vol. 16 (3), p. 3.
[910] R. Balme, 1994. Le territoire pour politique. Variations européennes. L'Harmattan.

concertation sont limitées dans le temps et ne favorisent pas vraiment la construction d'accords. Nos investigations ont mis en évidence le caractère instable, complexe et conflictuel des systèmes d'action rattachés à la planification. Finalement, il ressort de ces divers constats que la territorialisation des politiques universitaires favorise moins l'action collective qu'elle ne crée, au contraire, un problème d'action collective. Sans être exhaustif mais à partir d'exemples tirés des études de cas, ce résultat sera mis en scène dans l'argumentaire qui suit de deux manières : à partir des conflits d'intérêts multiples en présence et des rapports de force inégaux (a) ; à partir des effets pervers de la planification contractuelle qui résulte, le plus souvent, d'ajustements temporaires entre des acteurs hétérogènes dont les intérêts ne sont que superficiellement coordonnés (b).

a) Des acteurs qui s'arrangent plus qu'ils ne coopèrent

Ce sont des logiques, des valeurs et des intérêts multiples qui se confrontent dans le cadre des processus de planification sectorielle. Certes, ces confrontations n'aboutissent pas forcément à des conflits. Elles génèrent parfois des ententes opportunes. Toutefois, si accords il y a, ceux-ci sont rarement le fruit de véritables *coopérations cognitives*, ils s'apparentent plutôt à des coordinations *fonctionnelles*[911]. Le propos qui suit met en scène diverses situations plus ou moins conflictuelles entre les divers partenaires (collectivités, milieux universitaires, État).

La relation « collectivités locales » - « milieu universitaire »

Si le caractère conflictuel de la relation « collectivités locales »- « établissements universitaires » s'exprime tout au long des politiques universitaires, il se manifeste plus particulièrement lors de l'élaboration des programmes contractuels. Le cas de la création de l'Université de La Rochelle et celle du nord-est de Midi-Pyrénées illustrent bien ces dynamiques relationnelles entre ces deux entités, l'une politique, l'autre sectorielle.

La création de l'université nouvelle de La Rochelle a donné lieu à une résistance forte au sein de l'Université de Poitiers. Pour la majorité de ses composantes disciplinaires, dont le Droit, cet événement a été perçu comme la naissance d'un concurrent. Pour autant, d'autres, comme les Sciences, y ont vu au contraire une occasion de construire un leadership disciplinaire à La Rochelle jusqu'alors inexistant à Poitiers.

[911] J.-P. Gaudin, 1999. *Op. cit.*, p. 117. L'auteur distingue la « coordination fonctionnelle » entre acteurs qui conservent leur autonomie respective et trouvent des moyens organisationnels à leurs ajustements et compromis et la « coopération cognitive » qui met en mouvement des acteurs, des flux d'information, des apprentissages collectifs et qui doit alors se comprendre comme une construction dynamique de règles communes.

Le cas de l'Université du nord-est en Midi-Pyrénées a suscité également de fortes résistances du côté des universités toulousaines même si des solidarités les ont partiellement amorties. Les universités toulousaines ont pu craindre un éparpillement des ressources d'autant plus problématique qu'il s'exprimait alors dans un contexte de baisse de la démographie étudiante (1996). S'ajoutait alors le risque de perdre un certain nombre d'étudiants délaissant la capitale au profit des sites du nord-est. En définitive, les universités toulousaines ont quand même contribué à la constitution de l'EPA (Établissement public administratif) en 2002.

La relation « État » - « collectivités locales »

Divers motifs de tension existent aussi entre les collectivités locales et les représentants de l'État.

D'abord, les tensions peuvent être de nature cognitive. En Midi-Pyrénées en 1990, alors que les collectivités locales tendent à percevoir l'Université comme un outil d'aménagement du territoire, le Rectorat ne partage pas cette vision et insiste sur les besoins spécifiques de l'Université tels que l'environnement scientifique et urbain. Ceci limite l'accès de certaines villes moyennes au statut de villes universitaires. Le Recteur établit alors une hiérarchie entre les types de formations -post-bac, IUT et formations généralistes- à laquelle correspond une hiérarchie urbaine. Dans cette perspective, seul le site d'Albi et éventuellement celui de Tarbes peuvent accueillir des formations universitaires généralistes de premier cycle. Le site de Rodez est qualifié de bassin *rural* de formations et ne peut donc accueillir que des BTS voire des classes prépa et des départements d'IUT. Si ce schéma n'a finalement pas été suivi à la lettre, il a tout de même contribué à cadrer les termes de la négociation collective.

Les tensions peuvent ensuite être de nature financière entre un État qui est le principal payeur et les collectivités locales dont le rôle consiste autant à donner qu'à recevoir. Souvent, les priorités établies par l'État ne cadrent pas avec les aspirations locales et ces dernières doivent s'en arranger. Le volume des enveloppes budgétaires étatiques peut également provoquer des tensions. Elles peuvent être tout à fait insuffisantes au regard des estimations financières effectuées au préalable par les services académiques. C'est ce qui s'est passé à La Rochelle lors du Plan U2000. La faiblesse des enveloppes étatiques a pu être perçue, localement, comme l'expression d'une résistance passive du Gouvernement à l'accompagnement du développement universitaire rochelais. En Midi-Pyrénées, dans le cadre du Plan U2000, les conflits financiers ont clairement opposé le Conseil régional et l'État. Après que l'État eut refusé de financer les

opérations universitaires hors de Toulouse, le rapport de force imposé par le Conseil régional a finalement conduit le Gouvernement à finalement financer à parité avec la Région et les autres collectivités locales le total des opérations en Midi-Pyrénées.

Les collectivités territoriales entre elles

Les conflits d'intérêts existent aussi entre collectivités territoriales. Ils s'expriment à un double niveau :

- entre les Agglomérations et les Départements ;
- entre la Région et les niveaux infra-régionaux ;
- entre mêmes niveaux de collectivités territoriales.

Les conflits entre les Agglomérations et les Départements d'un même territoire sont assez faibles dans le contexte étudié. Même si le chapitre 4 a montré que le Conseil général du Tarn pouvait être amené à réguler les velléités de son chef-lieu (Albi) pour ouvrir des perspectives universitaires à son second pôle urbain (Castres), le Département et la Ville d'Albi restent très clairement des alliés.

Les conflits entre la Région et les niveaux de décision locaux, en l'occurrence Albi et La Rochelle dans le cadre du Plan U2000, ont été plus marqués. La problématique du conflit est toujours la même d'ailleurs : les conseils régionaux défendent un objectif systématique d'équilibre territorial qui est peu compatible avec certaines ambitions locales se situant davantage dans une perspective de concurrence territoriale. Un dilemme s'est ainsi présenté pour la Région Poitou-Charentes lorsqu'elle a dû arbitrer entre le fait d'accompagner la création d'une université nouvelle à La Rochelle -donc contribuer au renforcement de sa façade atlantique- tout en évitant de générer de nouvelles « injustices » territoriales (Angoulême, Niort) et de fabriquer un nouveau concurrent à Poitiers. En Midi-Pyrénées, cette situation a pu également se présenter au moment de créer à Albi une école des Mines et un centre universitaire délocalisé.

Les conflits concurrentiels entre mêmes niveaux décisionnels sont les plus fréquents. Ce fut le cas en 1991 entre La Rochelle, Poitiers et le Conseil général de la Vienne qui défendait alors le projet du Futuroscope. Ce fut également le cas entre Albi et Rodez dont la similitude des profils (taille, distance par rapport à Toulouse, profil socio-économique) a exacerbé la mise en concurrence dans le cadre du Plan U2000 et après. Le rapport de concurrence s'est quelque peu atténué depuis la constitution du réseau universitaire Albi-Rodez-Castres-Figeac. Dès lors, des dynamiques de solidarité et de complémentarité ont pris le relais.

b) Les effets pervers des arrangements

La complexité des modalités de l'action collective dans le cadre de la planification contractuelle génère des *effets pervers*. Par effets pervers, nous entendons des effets inattendus et non intentionnels pour ceux qui les produisent et des conséquences négatives et dommageables pour ceux qui les subissent. Quelques exemples impliquant les acteurs publics locaux étudiés illustrent ce constat.

La systématisation de l'outil contractuel dans le domaine des politiques d'enseignement supérieur et de recherche conduit à une certaine inflation de revendications. Cela aboutit à une relative dispersion des crédits. C'est ce qui s'est passé lors du Plan U2000 en Midi-Pyrénées avec la création de sept sites universitaires supplémentaires entre 1989 (Albi) et 1995. L'absence de coordination entre les acteurs en est la principale cause. Le Conseil régional avait ses propres priorités et privilégiait le principe de l'aménagement du territoire. Le Recteur était pour sa part défavorable à l'éclatement des universités toulousaines. Enfin, l'ensemble ou presque des communes ou structures intercommunales responsables de villes de moyenne envergure et tous les conseils généraux de la région se sont lancés dans la course à l'acquisition de dispositifs universitaires. Face aux velléités locales, le Conseil régional n'a pas rempli son rôle de mise en cohérence. Il a au contraire répondu favorablement à toutes les demandes locales à l'instar de l'État, ce qui a abouti à la démultiplication des antennes. Le résultat final est mitigé. Toutes les villes moyennes ou presque de Midi-Pyrénées ont été dotées de formations universitaires, il reste que ces sites sont parfois très faibles en termes d'offre et d'effectifs.

L'absence de coordination et de concertation amène son lot de dysfonctionnements. Cela s'exprime notamment par une certaine déconnection entre les opérations inscrites dans les programmes et leur mise en œuvre. Par exemple, l'absence de l'Université de Poitiers dans les négociations pour la mise en place de MST à La Rochelle dans le cadre du CPER 1984-88 peut expliquer les nombreux atermoiements autour de ce projet. Le projet de MST sera reprogrammé dans le CPER suivant mais ce

n'est que lors de la création de l'Université nouvelle en 1993, qu'il sera effectivement réalisé[912].

En outre, une initiative menée de façon solitaire est rarement couronnée de succès. Ce fut pourtant le cas à Rodez dont les conséquences négatives ont surgi au moment du passage à l'opérationnel. Ainsi, en 1990, la contribution locale propose la mise en place de formations professionnalisées à bac +2 voire plus. Aucun de ces projets ne sera inscrit dans la programmation à l'exception du projet d'un département d'IUT. En 1999, l'acteur public local renouvelle pourtant l'expérience : son projet est fondé sur des filières spécialisées de formation allant jusqu'à des axes de recherche ciblés. Le résultat est bien sûr décevant même si ces projets semblent pouvoir se concrétiser dans le cadre de l'Établissement Public Administratif « Jean-François Champollion » mis en place en 2002. En attendant, les responsables administratifs et techniques en charge reconnaissent les limites de leur travail programmatique :

> « La proposition que nous avons faites pour U3M c'est une construction stratégique qui n'est absolument pas validée par les université. C'est resté lettre morte ! » (Technicien, Syndicat Mixte Aveyron-Rodez, octobre 2001).

Or, les conséquences peuvent être importantes. Il peut se trouver que les enveloppes attribuées au site soient finalement dépensées au profit d'opérations de moindre envergure ou sans véritable projet universitaire associé.

D'autres dysfonctionnements touchent aux opérations sans crédit lorsque les négociations financières ont conduit à rogner sur les enveloppes globales sans pour autant, pour des raisons politiques, que soient supprimées des opérations. Par exemple, dans la convention U2000 pour le site rochelais, la ligne budgétaire attribuée à la bibliothèque s'élève à 2.13 millions d'euros. Les partenaires financiers en ont conscience dès le départ. En 1993, des experts du ministère mandatés à La Rochelle évoquent la possibilité qui sera finalement vérifiée que les crédits destinés à la bibliothèque « *seront certainement insuffisants* » et que « *leur ajustement* » conduira sans doute à « *remettre en cause la « maison de l'étudiant » (1.5M€)* » et à reporter *« au XIéme Plan [CPER 1994-98] la construction du bâtiment des lettres* »[913].

---

[912] Jusqu'à ce que La Rochelle devienne un site d'université de plein exercice, la création de seconds cycles universitaires sur son territoire dépendait de la collaboration de Poitiers. Cette dépendance disparaît dès le moment où l'université est créée.

[913] IGAEN (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale), 1993. La mise en place de l'université de La Rochelle, rapport au ministre, juin, p. 11.

L'analyse des procédures d'encadrement de la planification de l'enseignement supérieur et de la recherche permet de montrer comment l'État tente de conserver un pouvoir de régulation sur les négociations localisées. Si, ce pouvoir de régulation est devenu moins « substantiel » que « procédural », la territorialisation des politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche reste partielle. De plus, la complexification des processus décisionnels et la confrontation d'intérêts divergents sur des temporalités restreintes ne facilitent pas la construction d'accords collectifs. L'insuffisance de coordination entre les parties prenantes et l'absence d'acteur conciliateur légitime *a priori* - le préfet de département par exemple dans le système centralisé- peuvent provoquer des effets pervers dont certains ont ici été tracés du point de vue des acteurs publics locaux.

1.3. LIMITES ET POTENTIALITES DES PRATIQUES LOCALES

Dans cette sous-section, il s'agit de s'interroger sur la façon dont les acteurs publics locaux s'accommodent des règles d'élaboration des programmes sectoriels. En réalité, il n'y a pas une réponse locale type aux relations multiniveaux. Une certaine diversité prévaut sur les trois sites qui est liée à la contingence des « *ordres locaux* » mais aussi sans doute au fait que les acteurs locaux apprennent les règles du jeu contractuel au fur et à mesure de leur expérience dans ce domaine. Toutefois, il est intéressant de s'attarder sur les pratiques parfois contre-productives (1.3.1.) puis sur celles qui aboutissent à des accords favorables (1.3.2.). Cela doit permettre de mieux comprendre les dynamiques de régulation plus globales du système d'action multiniveaux et la place des acteurs locaux dans ces dynamiques.

1.3.1. LES PRATIQUES CONTRE-PRODUCTIVES

Trois démarches peuvent être parfois contre-productives. Nous les avons formalisées sous forme d'idéaux-types : « revendicatif », « technique », « négociateur ».

a) Le type revendicatif

Même si la décentralisation prévaut en France depuis plus de trente ans, certaines postures locales proches de celles observées dans un contexte centralisé persistent. Ces postures posent aujourd'hui d'importantes limites. Souvenons nous qu'à Rodez l'acteur

public local a réagi tardivement au lancement du Plan U2000. Deux raisons principales ont été avancées :

- une forte réserve devant un plan dont les financements sont partagés entre l'État et les collectivités territoriales tandis que son contenu reste essentiellement défini par l'État ;
- des rapports de force partisans central/local défavorables.

Cette défiance a généré des hésitations handicapantes[914] vis-à-vis des villes moyennes de Midi-Pyrénées ne se situant pas dans ce registre revendicatif. Ceci est d'autant plus vrai que l'État ne se positionne plus en « distributeur » de services et de produits publics divers mais en « offreur » de scènes de rencontre entre les acteurs[915]. Dans cette perspective, les produits sectoriels sont construits dans le cours des négociations avec les partenaires.

b) Le type technique

Il est difficile de soutenir l'hypothèse selon laquelle la qualité d'expertise des contributions écrites locales à la planification sectorielle suffit à l'obtention de « résultats » contractuels favorables (*outputs*). A travers leur contribution, les acteurs publics locaux expriment leur volonté d'être des partenaires financiers et politiques à la programmation sectorielle au même niveau que l'État et la Région. Ils défendent ainsi leur propre vision du développement universitaire sur leur territoire. Les titres des contributions le prouvent: « *perspectives de développement post-baccalauréat* » ; « *l'opinion de la communauté de villes sur ce que devrait être une université de La Rochelle pluridisciplinaire avec des laboratoires de recherche reconnus* » ; « *définition d'un schéma diRecteur des formations supérieures en Aveyron* ».

Ces contributions écrites sont de nature à affirmer l'autonomie politique locale. Elles peuvent même être très critiques vis-à-vis des orientations prises par l'État. C'est le cas à La Rochelle dans le cadre de l'élaboration du schéma de 1995. La Communauté de villes n'hésite pas à demander une inflexion de la position de l'État alors que celui-ci qualifie le site rochelais de « thématique ». Elles peuvent également être très rigoureuses sur le plan de l'expertise. A Rodez, les contributions écrites se rapprochent des méthodes

[914] Compte-tenu du contexte concurrentiel favorisé par le Plan U2000.
[915] Un exemple contraire est l'appel à candidature lancé par l'État pour l'acquisition d'une école des Mines dans le sud-ouest français. Ici, face à un État distributeur, les démarches locales s'inscrivent bien dans une posture revendicative.

de planification traditionnelle qualifiées de « *rationalisatrices et scientifiques* »[916]. Elles sont quasi systématiquement appuyées sur des études d'expertise (bureaux d'étude, consultants, laboratoires universitaires). Ces expertises sont plutôt de nature économique et portent sur une connaissance fine des forces et faiblesses du territoire. Les propositions s'inscrivent, généralement, dans le cadre d'une recherche de plus grande cohérence formation/emploi.

Ce type d'implication permet à l'acteur concerné de développer ses compétences sur le dossier mais s'avère souvent peu opératoire. En effet, si les expertises portent en général sur la conceptualisation de formations mieux adaptées aux besoins économiques, elles négligent le contexte collectif de l'action publique. Par définition, les décisions publiques contractuelles sont des co-décisions relevant de schémas relationnels complexes. Dans cette perspective, si les contributions locales en restent à l'expertise et ne sont pas accompagnées de démarches de négociation avec les partenaires, elles ont toutes les chances de rester des coquilles vides.

c) Le type associé/rival

Selon Albert Mabileau, les lois de décentralisation ont renforcé les relations des collectivités territoriales entre elles alors que jusque là, elles avaient finalement peu d'occasions de coopérer. Désormais, elles sont des associées en même temps que des rivales. Ce type de relation entre « *associés-rivaux* »[917] vaut -dans des contextes relationnels spécifiques- entre des acteurs en général issus d'un même champ social d'activité et de légitimité et dont les activités sont étroitement interdépendantes. Les concurrences y sont alors exacerbées. Il est possible de prolonger la réflexion de Albert Mabileau et de considérer que cette dynamique relationnelle vaut aussi pour les relations des collectivités territoriales avec l'État.

En effet, les acteurs publics locaux peuvent retrouver une certaine centralité dans les processus de négociation contractuelle d'abord, en s'arrangeant avec les règles étatiques mais aussi, en mobilisant leurs propres ressources, notamment financières et politiques, pour négocier leur participation aux politiques universitaires étatiques. Ainsi, les calendriers définis par le Ministère sont rarement respectés. Les normes de procédure subissent elles aussi des modifications lorsque les collectivités locales revendiquent

[916] J.-G. Padioleau, 1989. "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique", *in* S. Wachter, Politiques publiques et territoire, L'Harmattan.
[917] A. Mabileau, 1995. Le système local en France, Montchrestien, p. 69.

d'être représentées au sein des groupes de travail. Quant aux normes de contenu, si l'État définit ses priorités, les conseils régionaux le font aussi. Ils s'appuient ici sur la loi et le principe des blocs de compétences. Par exemple, les conseils régionaux sont souvent réticents à intervenir sur certains domaines considérés comme strictement sectoriels ou, pour le dire autrement, comme étant de la responsabilité juridique de l'État. Ils peuvent ainsi s'opposer à la prise en charge de travaux de restructuration universitaire ou bien aux opérations de vie étudiante alors qu'ils s'engagent de manière volontariste dans d'autres domaines tels que la recherche, le développement technologique, les formations innovantes et professionnalisées. C'est le cas en Poitou-Charentes où, pour le Plan U3M, la priorité ministérielle en matière de vie étudiante a dû se confronter et finalement composer avec le refus régional de financer les opérations liées à la vie étudiante.

Chaque situation régionale est en réalité spécifique et les notes de cadrage de l'État sont toujours interprétées, négociées, voire contrées par les acteurs présents sur le territoire. Mais la question reste de savoir si, au-delà des arrangements avec les notes de cadrage étatiques, les niveaux de décision infra-régionaux peuvent se permettre de s'imposer comme des *associés-rivaux* vis-à-vis de l'État à l'instar de ce que font les Régions ? Comme cela a déjà été évoqué, les acteurs publics locaux étudiés ne sont pas forcément dans des positions de négociation très favorables. Leur faible capacité de négociation n'est d'ailleurs pas seulement liée à une éventuelle faible marge de manœuvre financière. Bien souvent, les Départements bénéficient d'une réelle capacité financière. En revanche, les acteurs publics locaux bénéficient d'une faible légitimité à intervenir sur le dossier universitaire. Si l'attribution d'une compétence spécifique ne détermine pas les stratégies d'action ni de l'État, ni des collectivités territoriales, elle donne, toutefois, « *un surplus de légitimité* »[918] au niveau de décision concerné qui peut mieux faire entendre sa voix. La faiblesse des acteurs locaux s'explique, par ailleurs, par la controverse permanente qu'ils doivent affronter autour des valeurs qu'ils défendent. En effet, ils justifient le développement universitaire en villes moyennes sur le registre de l'aménagement du territoire et du développement local, ce qui ne fait pas forcément l'unanimité auprès des partenaires et ce qui, de toute façon, n'est pas la priorité d'action des niveaux de décision supérieurs. Si en qualifiant le site rochelais d'université de plein exercice, l'État affiche clairement sa responsabilité vis-à-vis du développement universitaire rochelais, tel n'est pas le cas des deux sites délocalisés d'Albi et Rodez. Finalement, les situations de négociation analysées à Albi et Rodez illustrent des

[918] A. Mabileau, 1995. *Op. cit.*, p. 71.

situations classiques d'échange déséquilibré ou de rapports de *pouvoir* : alors que les comportements de l'État et de la Région sont cruciaux pour la réussite des projets des acteurs locaux, les comportements de ces derniers n'ont pas une grande pertinence pour les plans des premiers[919].

La question devient alors celle de savoir comment, dans un contexte où ils sont plus souvent des acteurs faibles, les acteurs publics locaux peuvent effectivement orienter en leur faveur la planification sectorielle ?

1.3.2. DES PRATIQUES « PRODUCTIVES »

Notre analyse des pratiques politiques locales nous invite à formaliser une autre posture locale qualifiée de *productive.* Cette logique est complémentaire avec la logique *constitutive* des politiques contractuelles initiées par l'État. Ces stratégies visent à *révéler* et à *exploiter* le caractère *constitutif* des cadres contractuels. Rappelons qu'une politique constitutive suppose que l'État propose aux acteurs et partenaires territoriaux non plus des objectifs mais des procédures pour leur permettre d'aborder ensemble leurs problèmes. Ce principe de gouvernement procédural doit bien sûr être pris avec prudence ainsi que l'a bien montré la section précédente. L'idée soutenue ici est que le caractère *constitutif* d'une politique publique dépend autant de la posture de celui qui l'initie –ici l'État- que de la posture de ceux à qui elle s'applique –ici les collectivités territoriales, les acteurs sectoriels, les représentants déconcentrés de l'État. Ceux-ci se saisissent ou non des cadres étatiques comme de véritables fenêtres d'opportunité pour défendre leurs projets et leurs solutions. Or, plusieurs situations observées au niveau local sont de cet ordre : à Albi, pour le schéma U2000 et le schéma U3M ; à Rodez pour le schéma de 1995 ; à La Rochelle pour le schéma U2000 et le schéma U3M. Dans ces situations, les comportements politiques locaux n'ont rien de réactif et sont au contraire fondamentalement actifs et ce à au moins trois titre. Non seulement, l'acteur public local anticipe ou réagit vite aux annonces de planification de l'État, mais en plus il s'appuie sur des alliances territorialisées temporaires et se positionne, enfin, en concepteur de projets plus qu'en capteur de réalisations sectorielles substantielles externes.

[919] Voir la définition du pouvoir selon E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 120.

a) L'anticipation ou l'hyper réactivité

Les acteurs publics locaux ont pu anticiper la planification en menant très tôt des démarches destinées à construire des alliances avec leurs partenaires universitaires ou territoriaux ou bien en profitant pleinement de l'occasion pour développer des initiatives de cette nature.

A Albi, en 1990 et avant que le Plan U2000 ne soit officiellement annoncé, l'acteur public local a déjà rencontré les universités toulousaines et négocié des délocalisations. Cela a constitué un avantage indéniable par rapport aux autres villes moyennes n'ayant pas fait preuve d'une telle intuition. L'anticipation ou l'hyper-réactivité devient une marque de fabrique albigeoise lorsque l'annonce ministérielle du Plan U3M déclenche la mise en place de groupes de travail avec les universitaires présents sur le site. Rodez a également fait prévaloir sa capacité d'anticiper la seconde phase du Plan U2000 en revendiquant que le comité de suivi départemental soit aussi une force de propositions pour le développement universitaire de la ville. S'il n'y a pas eu d'impact tangible sur le développement universitaire localisé, la contribution des élus locaux de Midi-Pyrénées au sein du groupe de travail « U3M » s'est manifestée sur le plan symbolique et cognitif dans la rencontre entre les deux sphères sectorielle et territoriale.

b) La construction d'alliances territorialisées temporaires

La posture active se caractérise également par le caractère multi-dimensionnel des démarches menées. En effet, les contributions écrites ainsi qu'éventuellement les travaux d'expertise qui les accompagnent sont suivis de démarches destinées à favoriser la rencontre et les échanges avec les autres partenaires pertinents de la planification sectorielle. C'est moins une expertise rigoureuse qui est attendu qu'une position d'ouverture et de négociation avec les partenaires, comprise comme un facteur privilégié de territorialisation des programmes contractuels.

Trois grandes options existent pour la construction d'alliances territorialisées. Dans un premier scénario, les acteurs publics locaux *jouent collectif*[920] avec les autres collectivités territoriales, (Région, d'autres collectivités locales de niveau semblable) comme l'illustre le projet Asie-Pacifique à La Rochelle ou le projet d'université du nord-

[920] Cette expression est reprise à P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Op. cit.*, p. 607.

est en Midi-Pyrénées[921]. Dans les deux cas, les acteurs publics locaux portent un projet pédagogique innovant peu approprié par les milieux universitaires locaux et(ou) régionaux. La décision de s'orienter vers les partenaires publics territoriaux (Région, Département) s'est traduite finalement par l'adhésion des partenaires sectoriels. Dans le deuxième scénario, les acteurs locaux jouent le *consensus* avec les partenaires universitaires, c'est la démarche privilégiée par Albi à chaque étape contractuelle. Dans cette perspective, la concertation avec les universitaires est prioritaire. Dans un troisième scénario, ils s'appuient sur l'intermédiation d'acteurs-tiers, en l'occurrence les représentants localisés de l'État (chargés de mission, Recteurs). Ces acteurs-tiers jouent moins un rôle de relais entre les appareils bureaucratiques de l'État et les collectivités locales qu'un rôle de « médiateur » entre ces dernières et les représentants des milieux universitaires régionaux. L'histoire du projet d'université du nord-est est ainsi ponctuée par les interventions de divers acteurs-tiers (chargé de mission, président d'université, Recteur).

c) Le portage de projets

Enfin, la logique *productive* s'exprime par le portage de projets en assurant le leadership à La Rochelle de l'institut de formation Asie-Pacifique ou à Albi-Rodez de l'Université du nord-est. Le contenu de ces opérations n'est pas obligatoirement tracé par les acteurs publics locaux. Ainsi, c'est le chargé de mission mandaté par le ministère qui formalise l'institut Asie-Pacifique à La Rochelle. Le projet d'université du nord-est a d'abord été esquissé par le Recteur de Toulouse en 1994. Toutefois, ce sont bien les élus locaux qui se saisissent de ces projets et qui les défendent auprès de leurs partenaires. Ces projets évoluent au cours des négociations et constituent la pierre angulaire d'une action collective.

Les relations entre acteurs publics locaux et niveaux de décision supérieurs (État, Région) posent des enjeux de gouvernement que nous pouvons rappeler. Plutôt que de dépendance ou d'indépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'État, c'est en termes d'interdépendance qu'il faille raisonner. Cette section met aussi en évidence le caractère hautement stratégique des relations *multiniveaux* pour les acteurs publics locaux. La qualité de ces relations conditionne, d'une part, la prise de décisions en faveur

[921] Deux projets présentés dans les chapitres monographiques 3 et 4.

du développement universitaire des sites et d'autre part, la constitution des budgets avec des contributions financières externes capitales pour la mise en œuvre des opérations.

Ceci nous amène à aborder la question de la captation de ressources financières. Nous avons bien sûr insisté sur l'importance des effets de contingence. Parmi ceux-là, la variable partisane est un facteur déterminant dans les coopérations central/local. La solidarité partisane joue en effet comme un filtre vis-à-vis des projets locaux. Mais, tout ne s'explique pas, toutefois, par cette seule dimension. La captation de financements met aussi en jeu trois capacités locales. La première est la capacité de financement propre des collectivités locales. Celle-ci conditionne pour une grande partie l'afflux d'autres sources de financement. En outre, elle témoigne de l'importance accordée au dossier universitaire par les élus locaux. La deuxième est la capacité d'alliances stables entre les niveaux de décision de proximité. Elle nécessite un travail relationnel sur plusieurs années et le plus souvent sur plusieurs domaines sectoriels. La troisième porte sur la capacité de diversification des réseaux de financeurs, en particulier européens. Cette diversification augmente la marge de liberté des collectivités locales par rapport à leurs partenaires privilégiés (État, Région).

Au-delà de cette capacité de captation de financements, point également une capacité d'intervention sur le fond des dossiers. Cela illustre un changement en cours dans la façon dont se négocient les politiques territoriales, en l'occurrence ici, universitaires. Deux valeurs principales qualifient les nouvelles règles du jeu : « *institutionnalisation* » de l'action collective et « *territorialisation* » des scènes de conceptualisation des programmes. En somme, l'État produit et distribue moins des services publics qu'il ne soumet aux parties prenantes présentes localement les cadres nécessaires à la concertation et à la résolution des problèmes qui se posent à eux. C'est dans le processus de *territorialisation* que se manifeste le plus fortement la capacité des collectivités locales à participer à l'élaboration du contenu de ces programmes. Ainsi, alors que l'État passerait d'un rôle substantiel à un rôle procédural, le pouvoir d'influence des collectivités locales auprès de l'acteur central laisserait peu à peu la place à une capacité de conception de politiques territorialisées. Les acteurs publics locaux participent ainsi à la conception de réponses localisées aux problèmes territoriaux contemporains, interviennent dans la définition des priorités sectorielles et contribuent, par le biais d'alliances temporaires, à la mise en cohérence des intérêts particuliers.

Il importe toutefois de ne pas trop surestimer l'importance de ce changement. Des permanences existent, l'État reste un acteur régulateur du système. Il rythme l'élaboration des programmes et leur réalisation. C'est aussi lui qui désigne les « planificateurs » pertinents, ce qui tend à exclure certaines collectivités territoriales pourtant parties prenantes du financement des programmes universitaires. Par ailleurs, l'État ne définit pas seulement les procédures mais tente de déterminer certaines normes de contenu fixées de façon uniforme sur tout le territoire.

Les politiques universitaires locales prennent, donc, le plus souvent sens dans des politiques *multiniveaux*. Ceci constitue à la fois une contrainte pour les acteurs publics locaux et une ressource essentielle de capacité d'action. Cette relation *multiniveaux* mobilise l'ensemble de la pyramide institutionnelle territoriale mais aussi, très fortement, les milieux universitaires. Sans la contribution des universités, les accords *multiniveaux* perdent une bonne partie de leur substance. Cette interdépendance « local/université » fait l'objet de la seconde section.

2. LA RELATION LOCAL/SECTORIEL

La conduite de politiques universitaires institue de nouvelles relations productives avec les représentants territoriaux du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche : les universités et leurs composantes (UFR, départements, laboratoires) ainsi que leurs personnels (enseignants-chercheurs, agents administratifs..).

Cette analyse de la relation local/université peut être rapproché des multiples travaux traitant de relations devenues récurrentes dans diverses politiques urbaines entre « acteurs gouvernementaux » (État et collectivités territoriales) et « acteurs non gouvernementaux » (acteurs économiques et sociaux, associations, établissements publics…). Ces derniers ne peuvent plus être considérés comme des acteurs « *périphériques* »[922]. Ils sont devenus des acteurs cruciaux dans un nombre toujours croissant de champs d'intervention publique locale tels que la gestion des services urbains[923], l'économie[924], la culture[925] ou encore les politiques de la jeunesse et les

[922] A. Mabileau, 1991.*Op.cit.*, p. 105
[923] D. Lorrain, 1995. "La grande entreprise urbaine et l'action publique", Sociologie du travail (2), pp. 199-220.

politiques sociales[926]. Ils pouvaient, d'ailleurs, tenir un rôle déjà important dans le cadre d'une gestion publique centralisée[927]. Il convient toutefois de préciser que derrière l'expression « acteurs non gouvernementaux », s'abrite une diversité d'acteurs et une pluralité de points de vue selon les cadres théoriques privilégiés par les auteurs. Une clarification préalable des termes mobilisés s'impose.

La sociologie de la gouvernance urbaine a largement traité de ces processus de co-production et considère que l'action publique s'organise et se pilote par le truchement de relations coopératives entre une pluralité d'acteurs « *gouvernants* » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics[928]. Jean-Claude Thoenig a pu utiliser le vocable de « *milieux tiers* » pour qualifier des acteurs « *non dotés de légitimité gouvernementale, et dont les ressources, faits et situations érigent en acteurs relativement autonomes et pertinents pour la résolution de problèmes collectifs et à caractère public (agents économiques, associations, habitants)* »[929]. Cette définition embrasse divers acteurs qui peuvent être partenaires (agents économiques, associations) ou destinataires (habitants) de l'action publique locale, voire les deux. Clarence Stone s'appuie, pour sa part, sur la notion d'« *intérêts privés* » [930] pour qualifier les acteurs économiques locaux mais aussi d'autres acteurs issus de la société civile qui participent directement à la réalisation des politiques locales. Bien qu'il ait été élaboré dans un contexte de gestion publique centralisée, le modèle néo-corporatiste « *à la française* »[931] paraît particulièrement utile pour appréhender les politiques universitaires. En effet, dans ce modèle, comme dans l'univers de l'enseignement supérieur et de la recherche, les intérêts sociaux qui participent à l'intervention étatique sont particulièrement organisés et qualifiés d'intérêts *sectoriels* parce que structurés selon une « *logique de fonctionnement en général*

---

[924] Voir *supra* dans le chapitre 1, les références aux travaux américains sur les *régimes urbains* et les *coalitions de développement*.
[925] G. Saez, et A. Lacheret, 2001. "L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie", *in* B. Jouve, V. Spenlehauer et P. Warin, La région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhônes-Alpes, La Découverte, pp. 295-318.
[926] D. Kubler et S. Walti, 2001. "Conflits et gouvernance dans les politiques de la drogue en zones métropolitaines", *in* J.-P. Leresche, Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Pedone, pp. 243-276.
[927] B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes. PUF.
[928] J. Leca, 1996. "La gouvernance de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *in* F. d'Arcy et L. Rouban, De la cinquième république à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne, Presses de sciences politique, p. 339.
[929] J.C. Thoenig, 1998. Rapport de synthèse : un agenda commun à consommer avec précaution, *in* Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, CERAT, p. 30.
[930] J.-Y. Nevers, 1997. " Coopération et construction d'une capacité de gouvernement : le concept d'*urban regim* chez Clarence Stone", *in* J.-P. Gaudin et G. Novarina, Politiques publiques et négociation. CNRS-Editions, p. 149.
[931] B. Jobert et P. Muller, 1987. *Op. cit.*, p. 171.

professionnelle »[932] et centralisée. Bien qu'elle nécessite quelques aménagements, la définition donnée par Albert Mabileau des « *acteurs périphériques* » paraît également utile : « *leur action est sectorielle et ne s'exprime que dans le champ économique, social, culturel qui leur est propre ; ce ne sont donc pas des participants à part entière mais ils contribuent à la segmentation sectorielle du pouvoir local* »[933].

La latitude entre les définitions est donc importante. A partir de l'analyse des politiques universitaires d'Albi, Rodez et La Rochelle, nous parlerons de *rapport local/sectoriel* pour au moins trois raisons :

- premièrement, à l'instar des travaux sur la gouvernance, nous considérerons que les représentants des milieux universitaires sont des « partenaires » à part entière des politiques locales, ce qui les distinguent des « destinataires » de ces politiques (étudiants, enseignants-chercheurs, entreprises) ;

- deuxièmement, à l'instar de Pierre Muller et Bruno Jobert, nous insisterons sur le fait que les intérêts *sectoriels* (universitaires dans notre cas) rassemblent des logiques d'établissements et aussi des logiques professionnelles et corporatistes ;

- troisièmement, à l'instar de A. Mabileau, J.-C. Thoenig et à nouveau de P. Muller et B. Jobert, nous ferons une distinction importante entre les acteurs publics locaux et les représentants sectoriels, ces derniers n'intervenant que partiellement dans les processus politiques guidant l'action publique.

La première sous-section explicitera cette relation *local/sectoriel* (2.1.). La deuxième analysera la façon dont les acteurs locaux tentent de tirer le meilleur parti de cette relation (2.2.).

2.1. HISTOIRE D'UNE RENCONTRE ET DE SON EVOLUTION

L'observation sur dix ans des politiques universitaires d'Albi, Rodez et La Rochelle révèle le caractère *conflictuel*[934] de la relation qui unit les acteurs publics locaux et les milieux universitaires localisés. Parler de relation conflictuelle permet d'insister sur

[932] *Ibid*., p. 55.
[933] A. Mabileau, 1991. *Op. cit*., p. 106.
[934] La définition donnée ici à la notion de « relation conflictuelle » s'appuie sur la sociologie de la transaction sociale. Celle-ci conçoit le conflit comme une opposition cognitive, les principes et valeurs qui guident l'action des acteurs n'étant pas du même ordre. La tension Territoire/secteur pouvant être rapprochée des tensions égalité/liberté par exemple. M. Blanc, 1998. "La transaction, un processus de production et d'apprentissage du "vivre ensemble", *in* M.-F. Freynet, M. Blanc, et G. Pineau, Les transactions aux frontières du social, Lyon, Chronique sociale, p. 224.

l'hétérogénéité des intérêts de ces deux groupes d'acteurs qui ne partagent pas les mêmes cadres cognitifs d'action. Cette tension conflictuelle peut être exprimée par la tension territoire/secteur ou local/sectoriel. Pour mettre en évidence ces tensions, deux étapes à la relation seront plus particulièrement étudiées, celle de la rencontre (2.1.1.) et celle de l'évolution de la relation (2.1.2.).

2.1.1. LA RENCONTRE : UN PROCESSUS DE CAPTATION DE L'UNIVERSITE

Jusqu'au début de la décennie quatre-vingt-dix, les deux mondes des collectivités locales et de l'enseignement supérieur ne se connaissent pas vraiment.

Un point sur le contexte général dans lequel cette relation local/université s'inscrit est ici nécessaire. Tout d'abord, les collectivités locales n'ont pas de légitimité juridique à intervenir dans ce secteur. C'est l'État qui est seul compétent et qui intervient, dans une logique de « *cogestion* »[935] avec les instances corporatives pertinentes (syndicales, disciplinaires, catégorielles, statutaires, universitaires). Plus précisément, c'est le ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a la responsabilité de la création des postes, de leur répartition entre les universités et de leur traitement. Il produit aussi les règles qui régissent les carrières et organise les procédures de recrutement des personnels. Il alloue les budgets de fonctionnement aux établissements et habilite les filières de formation. Le choix des individus et la conception des formations reviennent aux instances disciplinaires et aux établissements au niveau national et régional (CNU : Comité national des Universités, instances disciplinaires des universités). Les milieux universitaires régionaux sont donc insérés dans des logiques catégorielles et professionnelles fortes auxquelles s'ajoutent une relation bi-latérale privilégiée avec l'État. Sans être a-territoriales, ces logiques ne sont pas de même nature que celles qui guident l'action des collectivités locales. Le fait que l'investigation porte sur le thème du développement universitaire hors des métropoles régionales sur un site d'université nouvelle et sur deux sites délocalisés complique encore un peu plus les choses. Les établissements universitaires sont historiquement attachés à leur environnement métropolitain. Les monographies montrent aisément que les universités toulousaines, parties prenantes des politiques universitaires d'Albi et Rodez, sont d'abord préoccupées par l'avenir de leurs sites principaux. Elles ont ensuite le souci

[935] C. Musselin, 2001. La longue marche des universités, PUF.

de leur rayonnement national, européen et international qu'elles privilégient au détriment de leur développement à une échelle intermédiaire et régionale.

Certes, des changements sont en cours, dans la décennie quatre-vingt-dix, qui indirectement ou directement peuvent favoriser la territorialisation des logiques de fonctionnement du secteur. Tout d'abord, Christine Musselin montre que la décision de la tutelle de contractualiser, à partir de 1988, ses relations avec les établissements provoque une rupture importante avec les modes de gestion traditionnels du secteur. La contractualisation renforce l'autonomie politique des universités vis-à-vis du centre étatique mais modifie aussi les rapports de force internes au milieu de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi, un modèle de gestion centralisée mais appuyé sur les universités tend à remplacer un modèle de gestion centralisée et « *facultaire ou disciplinaire* »[936]. Alors que la structuration du secteur par discipline cloisonne et « verticalise » le système, une structuration fondée sur des logiques « d'établissement » tend à l'« horizontaliser » : les universités en tant qu'organisations dotées d'un gouvernement (présidents et conseils) sont amenées à se construire une identité territoriale ainsi qu'à renforcer leurs relations avec leur environnement socio-économique et politique. Ensuite, la territorialisation des politiques d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche (Plan U2000 et U3M, CPER) favorise l'ouverture des universités sur leur territoire et sur les collectivités territoriales[937]. Nous remarquerons toutefois que ce sont d'abord les Régions, puis secondairement les collectivités infra-régionales, qui sont concernées.

Dés lors, ces constats nous conduisent à nous interroger sur la façon dont des acteurs aussi hétérogènes –les collectivités locales et les représentants des intérêts universitaires- sont parvenus à conclure leurs premiers accords à partir de la fin des années quatre-vingt. Nous trouvons des éléments de réponse dans la capacité des acteurs locaux à adopter des stratégies relationnelles leur permettant de convaincre leurs partenaires obligés[938]. Ces stratégies sont très loin des démarches traditionnelles et

---

[936] C. Musselin explique que ce n'est qu'à la fin du XXeme siècle, grâce principalement à la contractualisation Etat-universités (1988), que le pilotage centralisé de l'enseignement universitaire et le système de cogestion avec les instances représentatives essentiellement facultaires (jusqu'en 1968 ou la Loi Faure supprime les facultés) puis disciplinaires se sont affaiblis au profit d'une réelle promotion des établissements. C. Musselin, 2001. La longue marche des universités, PUF, pp. 104-154.

[937] D. Filâtre et C. Manifet, 2003. "Université et Territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis", Sciences de la société, (58), février, pp. 75-98.

[938] Ces partenaires « obligés » sont, dans un contexte de gestion encore centralisé du secteur, les présidents d'universités et leurs composantes (UFR, départements, enseignants-chercheurs, personnels administratifs

revendicatives des notables locaux auprès de l'État. Alors que, dans ce cas, il s'agissait de mettre en relief ce qui n'allait pas sur le territoire ; face aux universités, il s'agit de développer des argumentaires plus vendeurs et de proposer des solutions aux problèmes des établissements. Ces démarches ressemblent beaucoup aux logiques de développement *concurrentiel*[939] ou aux démarches de *marketing territorial*[940] déjà mis en évidence dans le domaine de l'intervention économique locale notamment.

Ces stratégies de mobilisation peuvent aussi, en référence à Michel Callon, être interprétées comme des processus de *traduction*[941]. La traduction, qualifiée également de « *domestication* » par l'auteur, s'apparente à un processus de déplacement des identités des partenaires « *au terme de métamorphoses et de transformations variées* » [942]. Elle est destinée à les « *enrôler* » au service des intérêts du « traducteur ». Cette traduction est rendue possible par des stratégies d' « *intéressement* » qui correspondent à « *l'ensemble des actions par lesquelles une entité (…) s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définie par sa problématisation* »[943]. Or, dans cette optique, le processus de traduction est plus ou moins aisé selon que les acteurs-cibles sont déjà proches de la problématisation élaborée par l'entité traductrice ou au contraire inscrits dans des rapports identitaires contradictoires. Dès lors, en fonction du degré de changement ou de déplacement que le « traducteur » impose à ses partenaires-cibles, les dispositifs d'intéressement peuvent varier, des plus autoritaires aux simples sollicitations, en passant par des logiques de séduction. Dans le contexte étudié, nous sommes bien dans la situation où les partenaires-cibles -les acteurs universitaires- sont inscrits dans des rapports identitaires fortement institués et ancrés historiquement : le rapport à l'État central, les logiques disciplinaires, les logiques de métropolisation, etc. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de spécifier les premières stratégies locales d'intéressement auprès des milieux universitaires régionaux de logique de *captation* de l'université. Premièrement, cela permet de tenir compte de l'enjeu de changement que la traduction localisée des acteurs universitaires impose et de la nécessité d'imaginer des dispositifs d'intéressement particulièrement sophistiqués. Deuxièmement, ce « style »

---

et techniques) mais aussi les représentants centraux et localisés (Recteur) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

[939] P. Le Galès, 1993. "Villes en compétition", Gouvernement local et politiques urbaines, in S. Biarez et J.-Y. Nevers, *op. cit.*

[940] J.-M. Offner, 2000. "L'action publique urbaine innovante", *in* S. Wachter et *al.*, Repenser le territoire. Un dictionnaire critique, DATAR, Editions de l'Aube, pp. 139-155.

[941] M. Callon, 1986. "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc". L'Année sociologique, 36.

[942] M. Callon, 1986. *Op. cit.*, p. 204.

[943] M. Callon, 1986. *Op. cit.*, p. 185.

d'intéressement, qualifié ici de *captation,* révèle combien la traduction n'est jamais univoque même si M. Callon n'insiste pas forcément sur cet aspect. Comme le rappelle Erhard Friedberg, la traduction doit autant être perçue comme une relation d'enrôlement que de contre-enrôlement : « *chacun des protagonistes accepte de jouer au moins partiellement le rôle que les autres voudraient lui voir jouer, (…) aucun n'est complètement instrumentalisé* »[944]. En effet, comme nous allons le voir, la captation de l'université ne « traduit » que partiellement les acteurs universitaires et les représentants ministériels au service des intérêts locaux alors qu'elle conduit, en revanche, les acteurs publics locaux à s'auto-« traduire ».

Après avoir rappelé succinctement le contenu des premiers accords (a), il s'agira de montrer que la logique de captation s'inscrit dans un processus à étapes : la mise en attente du référentiel territorial (b) ; l'appui sur des dispositifs d'intéressement destinés à mettre le territoire au service du développement universitaire localisé (c) ; les réponses intéressées des acteurs sectoriels (d) ; des accords qui sont le fruit d'ajustements à la marge (e).

a) Les premiers accords

Les premières rencontres observées à Albi, Rodez et La Rochelle réunissant acteurs publics locaux et universitaires localisés à Poitiers ou Toulouse s'inscrivent dans au moins deux modalités différentes bien qu'elle aboutissent à chaque fois à des accords.

Elles peuvent être informelles et directes. C'est le cas à Albi où, entre 1988 et 1989, les élus de la Ville et du Département prennent l'initiative d'aller à la rencontre des trois universités toulousaines. Si les représentants déconcentrés de l'État, le Recteur et le préfet, sont informés de cette initiative, la négociation politico-universitaire s'engage sans eux. A Rodez, les premiers contacts avec l'université des lettres, langues et sciences humaines (1993) sont de nature semblable, les responsables politiques et administratifs locaux se déplaçant aux sièges des universités à Toulouse.

Elles peuvent s'inscrire dans des cadres plus formalisées et institués par l'État. C'est le cas à La Rochelle où les négociations avec l'université de Poitiers s'inscrivent dans le cadre du Plan U2000. C'est aussi le cas à Rodez, entre 1994 et 1995, dans le cadre du comité de suivi départemental U2000 transformé en groupe de réflexion pour l'avenir universitaire de Rodez.

[944] E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 92.

Dans les trois cas, ces premières rencontres débouchent sur des transactions réussies même si parfois les universités tardent à répondre favorablement et si les collectivités locales renoncent à quelques unes de leurs préférences. Quoiqu'il en soit, les échanges aboutissent toujours à des décisions positives :

- à Albi, un premier DEUG de droit en 1990 puis un DEUG de sciences pour 1993 ;

- à Rodez, un premier DEUG de LEA en 1993, un DEUG AES en 1995 et deux futurs DEUG STAPS et Lettres Modernes pour 1996 ;

- à La Rochelle et avant que la décision de créer une université de plein exercice ne bouleverse le cours des négociations, un DEUG de sciences ainsi que la mise en œuvre d'opérations déjà inscrites dans le cadre du CPER 1989-93 (l'officialisation du DEUG de droit et des MST).

b) Une mise en attente du référentiel territorial

Comme le chapitre précédent l'a dévoilé, les collectivités locales engagées sur le dossier universitaire ont formulé le problème universitaire à leur manière autour d'un *référentiel* territorial d'action rassemblant un ensemble de valeurs sociales locales désirables : la réponse aux besoins de formation des jeunes locaux, le développement local dans un sens large à la fois sur le plan économique, social, culturel et d'image pour les territoires concernés.

Ce référentiel constitue le principe de justification des politiques locales universitaires vis-à-vis du territoire et des populations qui s'y trouvent. Dans cette perspective, toute intervention dans le domaine universitaire est traduite dans des termes territoriaux. Les formations de premier cycle sont destinées à favoriser la démocratisation de l'enseignement supérieur tandis que les formations professionnalisées, la formation continue et la recherche appliquée doivent favoriser le développement économique et l'emploi. Les formations originales et innovantes remplissent plutôt une fonction de valorisation de l'image de la ville à l'extérieur. Enfin, les disciplines académiques se transforment en secteurs de compétence en référence aux secteurs d'activité économique ou d'emploi. Cette quête d'adéquation avec les activités économiques n'est pas nouvelle dans le système éducatif. Elle est même au centre du système de formations professionnelles. Mais elle peut apparaître récente dans le champ spécifique des

formations universitaires et demeure toujours problématique, faisant l'objet de controverses entre les référentiels éducatif et économique[945].

Cet exercice de traduction du secteur de l'enseignement supérieur peut paraître symbolique tant les retombées en termes de développement local sont souvent limitées, notamment lorsqu'il s'agit d'une ou deux antennes de premier cycle. Toutefois, cette traduction conserve un sens social et politique : elle s'inscrit dans un processus nécessaire de légitimation de l'action publique locale. Le cheminement est donc constant dans les trois sites : les collectivités locales ont à répondre *d'enjeux territoriaux* qui sont à la fois génériques (développement économique, social et culturel, image de la ville, attractivité…) et spécifiques (reconversion, baisse démographique, chômage des jeunes, secteurs économiques locaux). Ces enjeux territoriaux s'expriment dans les choix d'intervention inscrits sur l'agenda local.

Toutefois, dans la mise en oeuvre et dans la confrontation aux partenaires obligés, ce référentiel est mis de côté au profit de dispositifs de captation.

c) Les dispositifs de captation

Les actions d'intéressement, nous dit M. Callon, prennent forme dans le cadre de dispositifs. Nous en avons identifié quatre : la conjoncture de crise, les discours des élus, les données territoriales, les mesures spécifiques.

La conjoncture de crise comme fenêtre d'opportunité

Tout en étant conscients du capital attractif des grandes villes, les acteurs publics concernés par les sites d'Albi, Rodez et La Rochelle exploitent au mieux les atouts de leur territoire pour apporter des solutions aux problèmes conjoncturels des universités (sureffectifs étudiants, manque de moyens des universités, vétusté des locaux). Cet argument est d'autant plus important que dans les grandes villes, les acteurs publics locaux se soucient peu des problèmes qui touchent les campus anciens[946]. Parmi ceux-ci, celui des sureffectifs étudiants a motivé bon nombre de délocalisations. Ainsi, pour le cas de Rodez, c'est le Recteur lui-même qui a proposé aux élus d'accueillir une antenne de

[945] C. Agulhon montre que la création de diplômes professionnels conduit toujours à des négociations complexes et est sous-tendue par des enjeux contradictoires. Les uns peuvent privilégier une formation pratique, finalisée et actualisée ; les autres préfèrent former des « *citoyens libres, capables d'autonomie et de jugement* », C. Agulhon, 1997. "Relation formation-emploi, une quête sans fin : les formations à la plasturgie", Sociologie du travail, 3, pp. 321-345.

[946] Nous renvoyons à l'exemple de la Ville de Poitiers qui reste réticente vis-à-vis de toute intervention supplémentaire en matière de restauration et de logements étudiants.

DEUG STAPS car de son point de vue l'éducation physique connaît à Toulouse un engouement nouveau qui place l'UFR STAPS devant un problèmes de structures d'accueil[947].

Des discours pour séduire

Les discours des élus sont destinés à séduire les milieux universitaires. Ils développent un argumentaire positif vantant les qualités de leur territoire comme l'illustre cette note interne : « *par ailleurs, si on la compare aux démarches antérieures (…), il s'agit de « vendre » le site de (…) et non pas de lister les points faibles et les efforts à accomplir. Le discours habituel doit donc être adapté et la présentation des atouts du site mérite une réflexion particulière (…)* »[948]. Deux types d'argumentaires doivent en réalité être distingués.

Le premier se rapproche des valeurs du référentiel local. Il peut être qualifié de *territorial* et met en avant les enjeux de démocratisation de l'enseignement supérieur, d'aménagement et de développement du territoire ou encore de reconversion économique. Il est destiné à séduire les partenaires financiers que sont le Conseil régional, l'Europe et l'État. Mais, l'État est multiple. Ici, c'est l'État *territorial* qui est visé : le préfet et le ministère de l'aménagement du territoire. A Rodez, c'est sur ce registre que Marc Censi s'exprime en 1994 devant le groupe de pilotage[949] : « *la région Midi-Pyrénées se caractérise par une métropole toulousaine et des villes à proximité (Montauban, Albi) constituant un ensemble géographique où les déplacements des professeurs et des étudiants peuvent être quotidiens, et des zones très excentrées (Tarbes, Rodez) où de tels déplacements sont exclus. La réflexion menée dans le cadre d'adaptations au schéma Université 2000 doit prendre en compte cette proximité et cet éloignement géographique* »[950].

Le second type d'argumentaire peut être qualifié de *sectoriel*. Il repose sur un processus empathique qui consiste à penser comme les responsables des établissements. Il insiste sur les sureffectifs des premiers cycles généralistes, le potentiel des bassins de bacheliers locaux, les atouts socio-économiques des villes, les diverses mesures d'accueil telles que la restauration, le logement ou encore la documentation. Il s'adresse aux établissements universitaires et à l'État *sectoriel,* c'est-à-dire le ministère de

[947] Le Recteur « J », compte-rendu de réunion du groupe de pilotage U2000 en Aveyron, 1995.
[948] Extrait d'une note technique, directeur général adjoint des services, Conseil général, août 1990.
[949] Ce groupe de pilotage fait suite au comité de suivi du Plan U2000 et réunit le Recteur, le préfet de département, les collectivités locales et les représentants des universités présentes sur le site de Rodez.
[950] Intervention de Marc Censi, 1994. groupe opérationnel de suivi U2000, compte-rendu réalisé par la préfecture de l'Aveyron, le 11 janvier, p. 2.

l'enseignement supérieur et son représentant régional, le Recteur. A Albi comme à La Rochelle, ce raisonnement a prévalu. Les élus rochelais s'appuient sur un épais dossier de « *candidature* »[951] pour notamment mettre en relief les attraits de la ville : « *la Ville de la Rochelle est très sensibilisée aux délocalisations universitaires et est prête à mettre à disposition de l'université des terrains très bien situés, des logements pour étudiants…* »[952].

Des données territoriales pour rassurer

Le potentiel des territoires d'accueil représente une donnée capitale pour rassurer le ministère et les établissements. Il se constitue autour du volume et du flux de bacheliers du département. Il s'appuie aussi sur l'existant en matière d'offre de formations. Dans ce cas, le recensement des activités est le plus exhaustif possible. Tous les dispositifs de formation après le baccalauréat sont comptabilisés : BTS, IUT, école d'infirmières, etc. Les élus locaux n'hésitent pas à mobiliser des ressources situées sur leur territoire de responsabilité mais aussi dans des zones géographiques proches. La situation géographique de la ville est également un critère pertinent. En outre, d'autres données sont convoquées comme certaines spécificités territoriales : la mer à la Rochelle, le cadre « pleine nature » de Rodez. Ces éléments peuvent favoriser l'implantation d'activités pédagogiques et de recherche innovantes.

A Albi par exemple, les données territoriales ont joué un très grand rôle dans la décision de l'université des sciences sociales de Toulouse de délocaliser un DEUG de droit :

- l'importance du bassin de bacheliers locaux ;
- l'attractivité relative de la ville vis-à-vis de son bassin de bacheliers ;
- la proximité d'Albi par rapport à Toulouse.

A La Rochelle, le choix du Recteur de créer une université de plein exercice à la Rochelle se fonde sur des diagnostics territoriaux ainsi que sur des prévisions démographiques : « *le bassin de bacheliers augmentera considérablement sur le bassin de formation de La Rochelle, au point d'être comparable à celui de Poitiers alors que ses capacités d'accueil post-baccalauréat n'ont à ce jour rien de comparable* »[953].

---

[951] Ville de La Rochelle, 1990. Courrier d'accompagnement à la contribution Ville/SIVOM au Plan Université 2000, l'adjoint au maire délégué aux formations supérieures au conseiller du premier ministre, le 27 novembre.
[952] SIVOM, 1990. Compte-rendu de la réunion du 6 juillet en préfecture de région sur le thème du contrat entre l'État et l'université de Poitiers.
[953] Extrait du schéma U2000/Poitou-Charentes, novembre 1990.

Des mesures spécifiques pour convaincre

Les démarches de captation s'appuient aussi sur des mesures d'accompagnement spécifiques susceptibles de convaincre les usagers de l'université[954]. Il s'agit d'accorder des avantages particuliers à ceux -étudiants et personnels- qui acceptent de venir exercer leurs activités sur le territoire. Ces mesures portent sur :

- la situation dans la ville qui offre un certain nombre d'avantages (accessibilité, prestige du centre-ville, proximité immédiate d'espaces naturels : mer, parcs);
- l'environnement direct nécessaire à la vie étudiante (logement, restauration, équipements culturels, de loisirs et sportifs, bibliothèques ou services de documentation…) ;
- la qualité des bâtiments (nouvelles constructions, réhabilitation, rénovation) ;
- la prise en charge de personnels techniques et administratifs et enseignants (surcoûts pédagogiques liés aux frais de déplacement des enseignants et aux heures passées par ces derniers dans les transports).

Les acteurs locaux ont bien conscience de l'importance stratégique que présente cette prise en charge des problèmes « *d'intendance* » car c'est là-dessus qu'ils « *seront jugées par l'université dans la perspective du développement ultérieur d'autres formations supérieures* »[955]. Si les grandes villes attirent presque naturellement les étudiants et les enseignants-chercheurs et disposent déjà des équipements nécessaires à la vie universitaire, les acteurs publics locaux responsables de villes moyennes doivent redoubler d'efforts à ce niveau :

> « Il n'y a pas de secret pour que les gens se sentent d'ici il faut qu'ils s'y sentent bien et on a tout fait pour ça. Il y a déjà l'environnement de la ville quand même. Plus globalement, on a beaucoup joué la carte de la jeunesse, tous les grands projets d'aménagement urbain y sont liés (centre aquatique, médiathèque). A chaque fois, pour telle ou telle opération urbaine, on se pose la question de savoir en quoi elle est favorable à la jeunesse et au développement du supérieur. Le supérieur est une priorité et toute opération ou presque on essaie de la décliner en vue du développement de celui-ci » (Chef de cabinet, Albi, 2001).

Tous les efforts consentis pour séduire, rassurer et convaincre ne suffisent pas toutefois à garantir des accords satisfaisants. La négociation autour des contenus des formations constitue souvent la pierre d'achoppement d'une relation totalement satisfaisante pour les acteurs locaux.

---

[954] Ces mesures d'accueil étaient de toutes façons fortement attendues par le Ministère.
[955] Comité syndical Aveyron-Rodez, 3 décembre 1993.

d) Des accords encore marginaux

Derrière un apparent consensus, se cachent en fait des compromis surtout rendus possibles par les acteurs locaux. Ces derniers pourtant avaient de vraies ambitions sur la nature des formations qu'ils souhaitaient accueillir. Ils se sont vite heurtés à des obstacles et ont dû accepter, par la force des choses, un dénouement qui leur échappait.

Des ambitions sur la nature des formations

Les élus ont des ambitions en terme de contenu. Ils s'attachent à développer des réflexions plus ou moins formalisées que l'on peut qualifier, pour reprendre un élu, d'*ingénierie universitaire*[956]. Cette notion regroupe l'ensemble des activités relatives à la conceptualisation de l'offre universitaire depuis l'émergence des projets jusqu'à l'ouverture de la formation en passant par les procédures d'habilitation ministérielles. Classiquement, l'ingénierie universitaire est l'affaire des enseigants-chercheurs, des établissements et du Ministère. Or, les monographies montrent combien cette question est fondamentale pour les élus. Sans maîtriser la totalité du dossier, ces derniers savent relativement bien traduire dans des termes sectoriels leurs propres préoccupations territoriales. Ils perçoivent aussi clairement l'intérêt territorial que présente telle ou telle proposition pédagogique émanant de leurs partenaires universitaires.

A Albi, l'acteur public local a deux préoccupations prioritaires : créer un service public universitaire de proximité auprès des jeunes des familles les plus modestes et atteindre une certaine masse critique étudiante garante, pour le Ministère, de la pérennité du site. En termes universitaires, les formations de premier cycle généraliste étaient donc souhaitées.

A La Rochelle, la question du choix entre la création d'une université « technologique » ou « généraliste » a été capitale. L'arbitrage de Michel Crépeau n'a pas été simple. D'un côté, l'élu avait largement fondé sa politique universitaire sur la nécessité de répondre aux attentes des familles modestes du département. Dans cette perspective, le choix technologique n'était pas satisfaisant[957]. D'un autre côté, privilégier

[956] Ce vocable est inspiré des discours de stratégie universitaire de Marc Censi recueillis dans les comptes-rendus de réunions du comité syndical Rodez-Aveyron et dans le cadre d'un entretien réalisé avec lui. Cette expression créée par un élu exprime bien, à notre avis, l'importance politique que prend la question du contenu des activités universitaires locales. Elle affirme que les élus ne sont pas seulement préoccupés de la localisation d'activités universitaires sur leur territoire mais aussi de la dynamique de développement local qu'il est possible de créer à partir de celles-ci.

[957] Un établissement technologique se destine à offrir un panel restreint de formations sur quelques créneaux thématiques.

la création d'un service universitaire de proximité portait un autre de risque : n'obtenir qu'un collège universitaire essentiellement fondé sur des formations de premier cycle. En définitive, l'ambition affichée était double : construire une université qui soit à la fois de proximité et d'excellence, appuyée sur des premiers cycles diversifiés et sur quelques filières pointues de formation et de recherche.

Des obstacles à la co-conception

La participation des acteurs locaux aux choix des formations est toutefois sous contraintes fortes. Le Ministre a très tôt posé des limites. Lors d'un interview publié en 1991 et en réponse à la question faussement naïve : ne pensez-vous pas que les collectivités locales vont vouloir intervenir sur la pédagogie ? le ministre Lionel Jospin répondait ceci : « *les Collectivités Territoriales sont partenaires de l'État pour la construction et l'aménagement des locaux universitaires, ainsi que dans le choix des filières STS, dans la politique de délocalisation et les choix d'implantation des antennes. L'élaboration du « schéma U2000 » me paraît être un excellent exemple de partenariat réussi. Cela dit, tout en associant les régions à la recherche et à la détermination des choix, je ne saurais envisager de remettre en cause la compétence de l'État* »[958].

Le ministère impose, par ailleurs, certaines autres conditions aux antennes qui limitent encore un peu plus la marge de manœuvre politique locale au moins sur les deux sites d'Albi et de Rodez. En effet, les antennes sont sous l'entière responsabilité pédagogique des universités-mères et doivent se consacrer essentiellement aux premiers cycles. Seules certaines ont vocation à devenir des pôles de développement universitaire et éventuellement des universités en cas de besoin (Valence, Belfort, Montbéliard, Lorient-Vannes). A ces restrictions ministérielles, il faut ajouter les contraintes conjoncturelles propres aux universités. Celles-ci souhaitent surtout délocaliser des formations de premier cycle généraliste.

Un dénouement dicté par des paramètres extra-locaux

Dans ces conditions, moins que des co-décisions, les choix de formation résultent des contraintes évoquées plus haut. Les élus locaux n'interviennent pas véritablement sur les processus décisionnels. Ils peuvent néanmoins trouver leur intérêt dans les propositions universitaires. A Albi, les enjeux publics locaux rencontrent opportunément les intérêts des universités toulousaines. A Rodez, les élus sont tombés d'accord avec l'université des lettres, langues et sciences humaines pour délocaliser un DEUG LEA. Bien qu'ils n'avaient pas prévu cette option, ils ont également accepté avec enthousiasme

[958] Extrait d'entretien du Ministre Lionel Jospin *in* Le moniteur, 1991. Le 18 octobre.

l'offre du Recteur d'accueillir le DEUG STAPS. A La Rochelle, l'accueil de délocalisations scientifiques a été également bien perçue bien qu'elle ne soit pas le fruit d'un plan d'action local.

A quelques occasions, les décalages entre les intérêts de chacune des deux parties ont été importants. Cela a notamment été le cas quand les acteurs publics locaux ont réclamé des formations professionnalisées. Ces attentes n'ont pas été satisfaites si bien que la négociation a pu être déséquilibrée. Les responsables politiques et administratifs en charge du dossier ne sont d'ailleurs pas dupes de cette négociation *dominée*[959]. Le rapport de force local/université est clairement au profit des universités : « *les universités ont des projets d'intérêt inégal. Il conviendrait de les amener sur les positions des collectivités (…). Les universités ont leur propre logique : elle est interne à leur structure et, sauf coïncidence heureuse, éloignée des besoins de la Ville et du Département* »[960].

Il convient donc de préciser que la rencontre entre l'université et les acteurs locaux ne va pas de soi. La plupart du temps les efforts consentis n'ont pas la même intensité. Si les collectivités locales *fondent* leur action sur l'idée que l'université est un levier de développement local, pour obtenir *effectivement* des formations universitaires, elles sont conduites à convaincre les acteurs sectoriels que leur territoire est doté de ressources nécessaires au développement universitaire[961]. L'extrait suivant tiré d'un entretien avec un responsable administratif rattaché aux collectivités locales illustre bien ce malentendu :

> « L'erreur était que je considérais que sur l'aménagement du territoire, les universités pouvaient participer en étant un des moteur. Or ce n'est pas vrai. L'université peut accompagner le développement du territoire si celui-ci est effectif par ailleurs. Mais, c'est une condition : il faut que le territoire se développe de façon autonome et là l'université va apporter. Elle va l'accentuer mais elle est d'abord une conséquence. Dans un territoire en zone fragile, où la démographie n'est pas porteuse, où le dynamisme des entreprises n'est pas porteur, on ne peut pas considérer que l'université est un acteur du développement. Il y a, même, un risque (…) à créer une université dans une zone fragile…, (Responsable administratif, collectivité locale, juin 1999).

[959] Ainsi P. Le Galès parle de « gouvernance dominée » lorsque les régulations externes (marché, État) sont fortes et tendent à dominer les régulations internes. Voir P. Le Galès, 1998. "Régulation, gouvernance et territoire", *in* J. Commaille et B. Jobert., Les métamorphoses de la régulation politique, L.G.D.J., p. 228.
[960] Note interne, Albi, 1995.
[961] A ce titre, dans des cas où ces avantages territoriaux déjà là (distance au site-mère, image de la ville, attractivité auprès des étudiants potentiels) sont absents, les accords sont plus difficiles à construire et l'émergence universitaire effective incertaine. Dès lors, si l'université peut favoriser l'aménagement et le développement du territoire, elle va aussi renforcer les inégalités territoriales en créant par exemple de nouvelles centralités urbaines de certaines villes moyennes par rapport à leurs voisines.

En définitive, c'est davantage les acteurs locaux qui s'adaptent à l'université que l'inverse. Les alliances ne se font qu'à la marge –l'acceptation de s'implanter sur le territoire- mais pas sur le fond comme l'illustrent les mécanismes de décision du contenu pédagogique des formations à implanter. Dés lors, à ce moment de la relation, le référentiel territorial correspond plus à ce que Alain Faure appelle « *une rhétorique consensuelle à usage plus communicationnel* »[962] auprès de la population locale que « *transactionnel* » auprès des partenaires universitaires. En effet, d'une part, le référentiel territorial n'est pas assez englobant pour intégrer (*déplacer*) les intérêts des partenaires universitaires et d'autre part, il n'est pas la référence d'action et d'interaction des élus. Or, cette situation n'est tenable que si les responsables des collectivités locales sont convaincus que ces sacrifices sont indispensables et vont apporter à terme quelque chose de positif pour le territoire.

2.1.2. L'EVOLUTION DE LA RELATION : CRISES, EVALUATION POLITIQUE ET NOUVEAUX ENJEUX RELATIONNELS

Une fois les décisions des délocalisations ou de création d'une université nouvelle entérinées, les politiques universitaires locales ne cessent pas. Il y a au moins deux raisons à cela. Tout d'abord, l'implantation des dispositifs universitaires repose sur la condition d'un accompagnement poussé des acteurs locaux. Ensuite, ces derniers n'ont aucune envie de s'arrêter à quelques formations universitaires. Toutefois, les politiques locales analysées connaissent des « crises » ponctuelles dans le sens de périodes de turbulences qui se concluent par des bifurcations stratégiques plus ou moins fortes et par des tentatives de redéfinition, du côté des acteurs publics locaux, de leurs relations avec leurs partenaires universitaires.

Après avoir présenté rapidement la teneur de ces crises (a), seront discutés divers éléments « perturbateurs » qui peuvent les expliquer (b). Ensuite, il s'agira d'insister sur la nature de ces crises. Elles expriment en réalité des processus d'évaluation constants des actions que les acteurs locaux mènent au nom des principes de responsabilité et de légitimité qui sont les leurs (c). Ceci amène à considérer que la relation aux acteurs universitaires est toujours sous-tendue par des impératifs d'*efficacité politique locale*.

---

[962] A. Faure, 1995. "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique", in A. Faure, G. Pollet et P. Warin, La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, L'Harmattan, p. 76.

a) Les crises

Les deux chapitres monographiques dévoilent des ruptures plus ou moins fortes dans la conduite des politiques universitaires : à Albi, en 1995 ; à Rodez en 1996 et en 1998 ; à la Rochelle, en 1993 et entre 1996 et 1997 (voir tableau ci-dessous). Ces ruptures ou crises débouchent sur de nouvelles stratégies globales mais aussi relationnelles avec les partenaires universitaires. L'analyse de ces crises est alors importante pour comprendre la dynamique et les lieux de tension qui structurent cette relation.

Tableau 6 : Recensement des crises au sein des politiques universitaires locales

Ruptures	Albi	Rodez	La Rochelle
Nombre	1	2	2
Dates	1995	1996 et 1998	1993/94 et 1997
Facteurs déclenchants	Contexte électoral municipal et controverse politique locale qui l'accompagne	1) Schéma régional de l'enseignement supérieur ; tensions concurrentielles avec Albi ; 2) Échéances contractuelles, réforme organisationnelle interne et évaluation d'une situation universitaire locale fragile	1)Le projet de loi « Pasqua », 2)Les rapports d'évaluation ministériels successifs sur l'université nouvelle, le manque de transparence des orientations politiques de l'université, des choix non congruents avec les priorités locales
Réorientations stratégiques	Plus d'exigences vis-à-vis des universités toulousaines	Plus de volontarisme (ingénierie universitaire, portage de projet au niveau régional)	Passage d'une position d'accompagnement distant à soutenu
Critères d'évaluation	Sensibilité démocratique Coûts Effets	Coûts Effets	Effets
Situations universitaires En 1996/97 (données DPE-Ministère-Atlas régional 1996-97)	Atouts : Centre universitaire :7 DEUG ; École des mines 1513 étudiants (univ) 278 étudiants (mines) Total étudiants : 2713 Faiblesses : que des premiers cycles, dépendance aux universités toulousaines, stagnation des effectifs Risques : stagnation de l'offre et des effectifs et à terme suppression des antennes	Atouts : Centre universitaire : 4 DEUG ; IUT à 3 dpts 377 étudiants (univ.) 290 étudiants (IUT) Total étudiants : 1513 Faiblesses : faible attractivité étudiante, dépendance aux universités toulousaines, que des premiers cycles, effectifs faibles Risques : suppression des antennes	Atouts : Université de plein exercice ; IUT ; École d'ingénieurs 4514 étudiants (univ.) 801 étudiants (IUT) 506 étudiants (EIGSI) Total étudiants : 7301, Faiblesses : surtout des premiers cycles, déséquilibre entre pôles, embryon de recherche. Risques : une université de seconde zone ou un collège universitaire (sans recherche)

Source : tableau original.

Comment comprendre ces crises ?

b) Les facteurs de crise

Pour comprendre ces crises, plusieurs hypothèses peuvent être posées. L'hypothèse la plus attendue est celle d'une mésentente avec les partenaires universitaires. Comme nous avons eu l'occasion de le constater, cette relation n'a jamais été vraiment satisfaisante.

L'acteur public local d'Albi a souhaité par exemple mettre en place un comité d'orientation et de programmation[963] qui n'a jamais vu le jour. A Rodez, à l'occasion d'un colloque, Marc Censi a estimé que la relation n'était pas encore un « *partenariat de projet* »[964]. Pour l'élu, un partenariat de projet signifie que les partenaires élaborent ensemble un projet universitaire pour le site. A La Rochelle, il a suffi du remplacement du chargé de mission mandaté par le ministre pour que la bonne collaboration engagée avec les élus et leurs responsables administratifs se détériore. Toutefois, comme le montre le tableau 6, les « déclencheurs » de ces crises ne sont pas systématiquement liés à des mésententes directes avec les milieux universitaires localisées. Certes, à La Rochelle en 1997, c'est le cas. Mais pour la crise de 1994-95, c'est le projet national d'aménagement universitaire du territoire qui en est le déclencheur. De même à Albi et Rodez, les déclencheurs sont autres : le contexte électoral pour l'un, le projet de schéma régional et des changements organisationnels internes pour l'autre.

La seconde hypothèse est celle d'un environnement général moins favorable au développement universitaire des villes moyennes. En effet, le contexte de la deuxième partie de la décennie quatre-vingt-dix n'est pas forcément propice au renforcement des accords universitaires localisés. Les effectifs étudiants stagnent, les universités françaises (anciennes) sont impliquées dans des dynamiques concurrentielles de plus en plus fortes entre elles et au niveau européen. En outre, c'est au cours de l'été 1993 que le CNE (Comité national d'évaluation) remet son rapport sur les universités et qu'il y fait un bilan, plutôt sévère, sur les antennes. Il met en garde contre une délocalisation excessive[965]. Le nouveau gouvernement qui succède au gouvernement de M. Rocard en 1993 n'est pas prêt à faire un Plan U2000 bis. Le contexte économique pousse plutôt le

---

[963] Ce comité aurait eu pour objet de réunir les universités et les collectivités locales pour définir conjointement l'avenir du site.

[964] Extrait de l'intervention de M. Censi tiré de Conseil Général de l'Aveyron, 1996. Aveyron 2001-évaluation à mi-parcours, Actes de colloque, p. 95.

[965] Comité national d'évaluation, 1993. Universités : la recherche des équilibres cité *in* La Revue de l'université, 1994. "Délocalisations : attention, danger !", Dossier spécial : Université 2000 : où en est-on, où va-t-on ?, (1), p. 97.

Ministère à ralentir la croissance de son budget qu'à prévoir de nouveaux programmes de développement[966]. Enfin, l'alternance de 1993 amène au pouvoir un gouvernement plutôt hostile *a priori* aux intérêts d'au moins deux des sites étudiés : Albi et La Rochelle.

Toutefois, tout en ne mésestimant ni les difficultés qu'éprouvent les acteurs à s'entendre, ni les éléments extérieurs conjoncturels qui viennent perturber la bonne marche des politiques universitaires locales, il faut insister aussi sur le caractère endogène aux institutions politiques locales de ces crises. En effet, ces crises sont récurrentes. Elles s'apparentent à des moments d'*évaluation,* par les acteurs publics locaux, des actions qu'ils mènent. Selon Patrice Duran, dans des contextes d'action publique complexes et dépendants de contributions d'acteurs si divers, l'évaluation devient quasiment le seul moyen disponible pour les acteurs gouvernementaux de répondre à leur « *double exigence d'efficacité et de légitimité* »[967]. Or, les études de cas montrent que, régulièrement, les acteurs publics locaux procèdent à des bilans de leur action, mesurent les moyens engagés et le poids de ces moyens sur les capacités financières locales, recensent les réalisations (*outputs*) et estiment les retombées sur le territoire (*outcomes*).

c) L'évaluation politique de l'action universitaire

Les évaluations sont souvent la cause de crises dans les politiques publiques. Elles ne correspondent pas à des calculs stricts de type managérial en termes de coûts/ conséquences ni ne résultent d'analyses strictement limitées aux effets des politiques universitaires mais expriment la nécessité pour les équipes élues en place de toujours réinscrire les actions qu'ils mènent par rapport à leur territoire de responsabilité et par rapport à leurs propres critères de performance publique. Ces critères sont au moins au nombre de trois : la sensibilité démocratique, les coûts, l'efficacité sectorielle et territoriale.

Le critère de la sensibilité démocratique

La crise que connaît la politique universitaire d'Albi en 1995 est particulièrement éclairante de la nécessité pour l'élu « en action » d'être, en même temps, toujours à l'écoute de son environnement social territorial. A la fin de l'année 1994, les comptes-rendus de réunions de l'assemblée élue en charge du dossier (comité syndical Albi-Tarn)

[966] Le budget de 1995 est qualifié de budget de « *rigueur* » par la presse spécialisée car il connaît une croissance ralentie de 5% par rapport au budget de 1994 *in* La Revue de l'université, 1994. "1995 : un budget de rigueur", Dossier spécial : Université 2000 : où en est-on ? Où va-t-on ?, (1), p. 93.
[967] P. Duran, 1999. Penser l'action publique. LGDJ, pp. 168-169.

traduisent une montée d'incertitude chez les élus locaux quant à la stratégie future à mener. Ces incertitudes se traduisent très concrètement par de nouvelles attentes auprès des universités toulousaines en termes de contrôle des dépenses et de *qualification* du site (formations de second et troisième cycle, formation continue, recherche). Le bilan de la politique universitaire après cinq ans d'activité est pourtant convaincant :

- un centre universitaire a été crée ;
- le site offre un panel diversifié de DEUG et envisage d'en accueillir d'autres ;
- il s'appuie sur une masse critique étudiante satisfaisante ;
- une école des Mines a été implantée.

En réalité, pour la comprendre tout à fait, il convient de reconsidérer la crise dans le contexte électoral municipal de la fin de l'année 1994. Comme souvent en pareil cas, cette période a été favorable à la controverse politique et à l'évaluation par les opposants (droite) ou les alliés (communistes et verts) politiques de ce qui a été réalisé par l'équipe socialiste sortante. La controverse politique ne porte pas sur l'opportunité de l'engagement local en matière universitaire. Les critiques concernent son coût pour la collectivité et surtout le déséquilibre provoqué par cet engagement sectoriel par rapport à d'autres enjeux locaux d'intervention, de fait, mis en attente : le désenclavement routier, les équipements culturels, l'aménagement du centre-ville. Il est vrai que pour la municipalité d'Albi, la construction du centre universitaire mais aussi de l'école des Mines a eu un coût important. En 1995, le budget « investissement supérieur » représente 32% du budget « investissement total » de la Ville. Le maire et son équipe ont alors été amenés à justifier leurs choix et à démontrer auprès des électeurs que le sacrifice en valait la peine : « *de même que l'école des mines, le campus est une des priorités que nous avons préféré au parking et à la salle de spectacles* » pour préciser plus loin : « *la commune aura fini de payer l'université l'an prochain* »[968]. Le maire d'Albi ne sera pas réélu en 1995 et c'est son successeur qui prendra le dossier universitaire en main. Il est difficile d'attribuer cet échec électoral à ce seul dossier. Mais, cette expérience rappelle la forte interdépendance existante entre la *politique électorale*[969] supposant des messages adressés à des populations locales aux intérêts diffus et la *politique des problèmes*[970], supposant à l'inverse des messages adressés à des publics spécifiques.

[968] La Dépêche, 1994. "Albi : grands projets municipaux, la salle de spectacle retardée", le 12 mars.
[969] J. Leca, 1996. *Op. cit.*, p. 345.
[970] *Ibid.*

Le critère du coût

En même temps que s'ouvrent les nouvelles formations universitaires sur les trois sites étudiés, les acteurs publics locaux sont appelés à contribution pour effectivement assumer leur ambition universitaire. Ils prennent en charge tout un ensemble d'aspects nécessaires à la constitution d'un environnement favorable à l'implantation universitaire. Certains de ces aspects étaient prévus, d'autres non (coûts de fonctionnement, prise en charge de certains personnels administratifs et techniques, paiement des surcoûts pédagogiques). Bref, l'engagement public local dans le domaine universitaire a un coût.

Ce coût est d'autant plus important que l'enseignement supérieur et la recherche n'est pas de la responsabilité légale des collectivités locales. En réalité, les collectivités locales avaient pu parier sur le caractère temporaire de ces dépenses :

> « Une MDE gérée par, assumée par les Collectivités locales, ce n'est pas trop normal… C'est l'État qui a la charge de ça et le CROUS précisément mais le CROUS ne vient pas dans les villes moyennes sous prétexte qu'il n'y a pas assez d'étudiants. Donc, une grande part des coûts induits est prise en charge par les Collectivités. La problématique est simple, soit on fait soit il n'y aura pas. A chaque fois que je présente un dossier, je le présente comme ça. Si on attend que l'État le prenne en charge, cela ne se fera pas et si ce n'est pas tout de suite, cela freine le développement et donc cela mettra encore plus longtemps pour que l'État vienne. Donc, il faut déjà faire partir la locomotive et ensuite en principe l'État suit », (Responsable administratif en charge du dossier, La Rochelle).

L'idée était que cet engagement financier global et peu sélectif serait à terme *récompensé* par l'État et les universités susceptibles de prendre le relais à partir du moment où les sites apparaîtraient viables. Or, ce n'est pas ce qui s'est passé même sur un site comme Albi qui a atteint une certaine masse critique (1500 étudiants)[971]. De fait, à Albi, c'est le contrôle des dépenses de fonctionnement qui devient une préoccupation publique locale essentielle à partir de 1996. A Rodez aussi, la question financière est un thème de débat récurrent au sein des assemblées élues en charge du dossier. C'est sur ce thème que, lors du colloque organisé par le Conseil général de l'Aveyron en 1996, « Aveyron 2001- évaluation à mi parcours », et en présence de tous les acteurs importants dans le domaine de l'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées, Marc

[971] Les seuils de référence sont d'ailleurs fluctuants toute la décennie. Dans le cadre du Plan U2000, le Ministère avait fixé une fourchette large entre 1000 et 5000 étudiants. Dans le cadre de ses travaux préparatoires à l'élaboration de sa contribution au débat sur l'aménagement du territoire, la CPU admet que le développement d'antennes ayant atteint un seuil « significatif » fixé entre 1000 et plus de 2000 étudiants se justifie « *en harmonie avec l'université-mère* ». Voir le compte-rendu de sa conférence annuelle du 18 novembre 1998. Toutefois, la contribution définitive de la CPU, réalisé le 18 novembre 1999, fait passer ce seuil à plus de 3000 étudiants.

Censi[972] n'hésite pas à dire qu'« *un étudiant ruthénois coûte très cher aux contribuables ruthénois et à la collectivité aveyronnaise* »[973].

Plus globalement, l'écart grandit entre ce qui était espéré au départ, les moyens mis en oeuvre et les effets véritables sur le territoire. Ces effets sont souvent peu visibles et sont de toutes façons non immédiats. Comme dans beaucoup d'autres dossiers, le temps du développement universitaire ne correspond pas aux temps politiques et électoraux. Dans ces conditions, les stratégies de captation du départ montrent leurs limites et les relations aux partenaires universitaires se doivent d'évoluer.

Le critère de l'efficacité territoriale

Quand ils décident de conduire des politiques universitaires, les acteurs publics locaux s'engagent à ce que ces politiques aient un impact territorial d'abord sur le plan universitaire puis sur un plan plus général (social, économique…). Ainsi, en référence au titre d'une étude menée par l'Association des responsables de centres universitaires délocalisés[974], se pose la question de savoir si l'acquisition de dispositifs universitaires est une bonne affaire pour les collectivités locales ?

Tout d'abord, le développement universitaire effectif des villes n'est pas toujours significatif ou stabilisé. Les trois sites présentent des fragilités qui engagent la responsabilité des élus. A Albi et Rodez, les effectifs étudiants restent globalement faibles. Les tendances démographiques laissent, par ailleurs, peu d'espoir de croissance importante pour ces deux sites. Leur offre de formations est peu diversifiée et exclusivement constituée de premiers cycles jusqu'à la fin de la décennie quatre-vingt-dix. Enfin, le développement de ces deux sites est dépendant des universités toulousaines.

A La Rochelle aussi, entre 1993 et 1995, l'avenir de l'université nouvelle est loin d'être assuré. L'offre de formations est encore insuffisante et déséquilibrée. Les seconds cycles sont encore trop peu nombreux et les troisièmes cycles quasi inexistants. Les rapports d'évaluation du Ministère ou du CNE (Comité national de l'évaluation) ne sont pas neutres dans ce processus de fragilisation locale. En 1993, le rapport de l'IGAEN (Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale) estime que l'université nouvelle n'a pas les moyens (financiers) de son ambition pédagogique. En

[972] A l'époque, maire de Rodez, président du district de Rodez et président de la Région Midi-Pyrénées.
[973] Intervention de M. Censi *in* Conseil général de l'Aveyron, 1996. Aveyron 2001. Évaluation à mi-parcours. Actes de colloque des 18 avril et 2 mai, p.94.
[974] Association nationale des responsables du développement des centres universitaires délocalisés, 1995. Les délocalisations universitaires sont-elles de bonnes affaires pour les villes moyennes ?, le 16 octobre.

1997, le rapport du CNE juge que l'université devrait se replier sur ses missions de proximité c'est-à-dire d'offre de premiers cycles et de seconds cycles professionnalisant.

Ensuite, les retombées territoriales plus larges sont au mieux peu visibles, au pire quasi inexistants et de toutes façons majoritairement différés. S'il est vrai que ces nouveaux dispositifs universitaires offrent un service universitaire aux populations jeunes locales, les effets en termes de développement économique local semblent en revanche plus limités. Dans les trois cas étudiés pourtant, cette question de l'impact territorial est cruciale car elle renforce le consensus social et politique local. Ainsi, à La Rochelle, la présence dans la ville d'une université constitue une preuve tangible de l'activisme des élus locaux. A Albi et Rodez, l'impact urbain est moindre mais il reste la marque visible des avancées des politiques universitaires locales. En termes d'impact économique local direct, l'implantation des formations universitaires a aussi des effets positifs. D'ailleurs, les seules études d'impact réalisées au niveau local sont celles qui portent sur le lien entre la présence étudiante et l'économie urbaine. Cette rentabilité dépend, en fait, très directement des effectifs étudiants présents localement. A Albi, les résultats d'une étude menée en 1995 sont encourageants, la presse titre « *la fac pèse dans l'économie albigeoise* »[975]. Ces études sont servent la communication des élus auprès de leurs électeurs. En revanche, les effets économiques indirects, qui faisaient l'objet d'espérances politiques locales élevées, tels que le transfert de technologie, l'attractivité du territoire auprès d'entreprises nouvelles et l'emploi sont plus limités au vu de la structure de l'offre de formation localisée.

En définitive, les tensions et ruptures qui apparaissent au cours des politiques locales universitaires ne sont pas forcément liées à des mésententes concrètes entre les acteurs publics locaux et les milieux universitaires localisés mais sont, en revanche, étroitement liées à des préoccupations proprement politiques et récurrentes. Ces préoccupations se déclinent en enjeux de régulation des activités universitaires localisées.

2.2. LA REGULATION POLITIQUE DES ACTIVITES UNIVERSITAIRES : UN DEFI

L'analyse de la dynamique concrète de la relation local/sectoriel ne nous permet pas de qualifier cette dernière de relation *coopérative*. Il est utile, pour cela, de repartir

[975] Tarn-Infos, 1994. "La fac pèse sur l'économie albigeoise", le 15 décembre.

d'une définition partagée par divers auteurs de la notion de coopération. Selon Patrick Le Galès, c'est un « *processus de coordination d'acteurs (…) pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement (…)* »[976]. Selon Jean-Claude Thoenig, c'est un « *système relationnel* » dans lequel il est fait en sorte que les deux parties aient un intérêt à gérer « *collectivement un problème auquel contribuent leurs diverses tâches*[977]. L'idée de coopération est donc plus forte que l'idée de coordination qui se définit, toujours selon J.-C. Thoenig, comme « l*a gestion par un tiers de l'évitement réciproque (soit structure hiérarchique, soit concertation procédurière)* »[978]. Or, la définition d'un référentiel d'action commun aux acteurs locaux et aux représentants universitaires paraît difficile. Nous reprenons à notre compte la critique apportée par Erhard Friedberg au modèle de la *justification* de Luc Boltanski et Laurent Thévenot. En effet, les deux auteurs considèrent que pour arriver à un compromis entre deux mondes distincts, les protagonistes passent par des « *épreuves* » ou des situations d' « *épuration* » consistant à se mettre d'accord sur le monde dans lequel il convient de se situer, une seule « *grandeur* » devenant donc le principe supérieur d'action. Dans le contexte étudié, il n'y a aucune chance pour que l'un des cadres cognitifs (*grandeur*) en jeu, celui des élus ou celui des universitaires, ne devienne le cadre cognitif commun[979]. La connaissance pratique de la relation local/université nous conduit plutôt à mobiliser une sociologie du conflit et de la *transaction sociale*[980]. Parce qu'elle s'intéresse autant aux valeurs qui fondent l'action des individus qu'à leurs interactions, la sociologie de la transaction sociale interprète les relations sociales comme étant structurées par « *des couples de tensions opposés (…) partiellement indépassables* ». Dans cette perspective, les compromis local/sectoriel sont toujours provisoires en tant que « *compromis pratiques* » ou « *coopérations conflictuelles* »[981].

Dès lors, le rapport local/sectoriel suppose, pour fonctionner, des dispositifs plus ou moins élaborés d'encadrement politique comme, par exemple, les dispositifs de

---

[976] P. Le Galès, 1995. "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science politique, 45(2), p..

[977] J.-C. Thoenig, 1999. Intervention au Colloque « Régulation administrative ou régulation judiciaire » le 17 septembre. Disponible sur [: http://www.enm.justice.fr], consulté le 25 mars 2003. Pour une définition proche voir aussi P. Zarifian, 1996. Travail et communication. Essai sociologique sur le travail dans la grande entreprise industrielle, PUF, p. 16.

[978] *Ibid*.

[979] Voir la critique de la théorie de la justification de L. Boltanski et L. Thévenot réalisée par E. Friedberg, 1993. *Op. cit.,* p. 259 et suivantes.

[980] M. Blanc, 1998. "La transaction, un processus de production et d'apprentissage du « vivre ensemble »", *in* M.-F. Freynet, M. Blanc et G. Pineau, Les transactions aux frontières du social, Chronique sociale, pp. 221-224.

[981] R. Ledrut cité par J. Rémy, 1998. *Op. Cit.*

captation nécessaires aux premiers accords politico-universitaires. La question est celle de la *régulation politique* dans le sens d'une *mise en compatibilité*[982] d'intérêts hétérogènes. Plus précisément, il s'agit de savoir comment *limiter* et *canaliser* l'autonomie des universités et des universitaires[983]. Or, les résultats précédents démontrent les limites de l'autorité des acteurs politiques locaux. Ils imposent de penser le problème de la régulation dans des contextes d'intervention qui ne peuvent pas être *dominés*. C'est l'objet de ce qui suit après avoir évoqué le défi que pose la régulation des activités universitaires.

2.2.1. LA PROBLEMATIQUE DE LA REGULATION POLITIQUE LOCALE DES ACTIVITES UNIVERSITAIRES

Réguler les activités universitaires est en réalité un problème difficile. Il s'agit de faire pénétrer des préoccupations territoriales au sein même des activités universitaires localisées tout en respectant l'autonomie et la compétence des établissements. Deux expériences vont servir d'appui à l'exposition de ce problème : l'une où l'objet de la régulation est *périphérique* aux activités universitaires permet de montrer que l'acteur public local n'est pas dépourvu de toute marge de manoeuvre (a); l'autre où l'objet de la régulation concerne les activités pédagogiques de l'établissement permet de montrer que, dans ce cas, la collaboration avec les universités est indispensable (b).

a) La régulation politique appliquée à une question « périphérique »

Une expérience observée à la Rochelle, entre 1990 et 1991, permet de montrer que les acteurs publics locaux ne sont pas totalement démunis de capacité de régulation des activités universitaires localisées.

Souvenons nous de l'importance qu'a tenu la question de l'aménagement du site universitaire pour les responsables politiques locaux de La Rochelle. Dès le départ, le développement universitaire est étroitement associé à une politique de renouvellement urbain de tout un site situé en bord de mer. Comme nous l'avons vu, l'aménagement de ce quartier est une grande affaire locale : celle-ci ne s'appuie pas sur la seule implantation de formations supérieures mais aussi sur la localisation espérée et projetée

[982] Pour la définition choisie ici de la « régulation politique » voir D. Lorrain, 1993(a). "Après la décentralisation, l'action publique flexible", Sociologie du Travail, (3), p. 294 et aussi P. Duran et J.-C. Thoenig, 1996. *Op. cit.*, p. 581.
[983] B. Jobert et P. Muller, 1987. *Op. cit.*, p. 164.

d'activités technologiques de haut niveau dans les domaines du nautisme et de l'agro-alimentaire. Il est alors prévu de localiser les nouvelles constructions universitaires au sud de ce nouveau quartier et en front de mer. Or, après le 7 mai 1991 et la décision du ministre de créer une université de plein exercice à la Rochelle, ce projet d'aménagement d'un « *parc universitaire* » au sein d'un quartier de « *haute définition* » n'est plus tenable. En effet, les élus locaux sont amenés à revoir leur plan d'occupation des sols à la mesure des nouveaux besoins de cette nouvelle université. En même temps le risque est grand de voir le site, par ailleurs très attractif auprès des promoteurs immobiliers, complètement approprié par les activités universitaires. A ce moment là, la stratégie politique locale va évoluer. L'acteur public local sacrifie le principe d'un campus universitaire homogène et unitaire et défend un nouveau principe de mixité basé sur la dispersion des activités universitaires sur tout le site des Minimes et l'insertion, dans les interstices, d'autres activités diverses (économiques, culturelles, de loisirs).

Ce nouveau scénario d'aménagement ne séduit plus autant le Rectorat et l'Université. Pour le rectorat, cela peut nuire à l'unité de l'université. Pour les usagers de l'université, cela implique des circulations importantes entre les pôles de formation et de recherche, les restaurants et les services administratifs centraux. Lorsque l'acteur public local propose au Recteur de fusionner le projet de la future bibliothèque universitaire avec le projet de la médiathèque, le Recteur n'est pas d'accord, revendiquant au nom des universitaires le principe de l'unité. Dans le cadre d'une université de plein exercice dont le Recteur chancelier est le garant, il est finalement décidé de réaliser deux bâtiments qui se jouxtent mais qui restent séparés : la bibliothèque universitaire d'une part et la médiathèque de l'autre, une passerelle reliant les deux lieux.

Cette expérience montre que l'acteur public local peut, dans certaines limites, imposer ses choix. Les élus locaux arrivent, dans cet exemple, à imposer la révision du modèle de territorialisation de l'université dans la ville. Toutefois, dans ces négociations, ces acteurs ne sauraient s'inscrire dans une relation d'autorité vis-à-vis de leurs partenaires, c'est-à-dire une posture de contrainte. En effet, pour imposer son choix, l'acteur public local s'appuie sur sa compétence légale en matière d'aménagement de son territoire. Cette posture de « domination légale » ou de « *régulation contrôle* »[984] n'est donc possible que sur des objets d'intervention faisant partie du champ de compétences des collectivités locales. Nous mesurons aussitôt combien cette possibilité est limitée. Par

[984] B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes. PUF, p. 164.

ailleurs, ce mode de régulation « *contrôle* », fondé sur l'activité réglementaire, pose de nombreuses limites plus générales et est plus efficace pour interdire que pour inciter à faire. Or, l'enjeu politique local en matière universitaire est bien d'inciter à produire et à développer les sites plus qu'à contraindre le partenaire universitaire.

b) La régulation politique appliquée aux activités pédagogiques

Les élus locaux sont en fait préoccupés du contenu de l'université ou du centre universitaire localisé sur leur territoire. C'est cette préoccupation qui peut les conduire à développer des pratiques que nous qualifions d'*interventionnistes*. Le volontarisme public local n'est, il est vrai, pas forcément un problème dés lors qu'il s'applique à des domaines qui entrent dans la compétence publique locale. Mais, la particularité de l'interventionnisme est qu'il agit dans des domaines qui sont de la compétence monopolistique des établissements. Deux expériences, à La Rochelle et Rodez, dans la seconde partie de la décennie quatre-vingt-dix, illustrent cette tendance.

La Rochelle : l'expérience du projet Asie-Pacifique

A La Rochelle, le président de la structure intercommunale, Michel Crépeau, s'est saisi d'une des priorité du projet pédagogique de l'université nouvelle : la filière Asie-Pacifique. L'acteur public local fait mener une étude d'expertise d'où ressort le concept d'un Institut Asie-Pacifique basé sur une offre de formation initiale et continue et destiné à préparer les élèves et professionnels au monde des affaires économiques asiatiques. Parce que cette orientation asiatique est inscrite dans le projet pédagogique de l'université, cette dernière et le Ministère contribuent à opérationnaliser le projet : des DEUG langues anglais-chinois puis anglais-indonésien sont créés en 1995 et 1996. Le problème est que cette participation ne correspond pas tout à fait aux aspirations locales. Pour les élus locaux, il s'agit plutôt de s'éloigner des cursus classiques et de créer une structure tout à la fois intégrée à l'université et autonome (type IUP) et offrant un service double de formation initiale et continue. Dès lors, l'Agglomération va chercher des alliés auprès des autres niveaux de décision territoriaux (Région, Département). Cette stratégie isolée va finalement contribuer à la scission de deux projets : le projet de formation continue et le projet de formation initiale. Les collectivités territoriales vont, sur la base de co-financements, mettre en place une association destinée à la formation continue. Celle-ci sera créée en 2000 et prendra le nom de Prep'Asia. Cette prise en main publique locale n'est toutefois possible que parce qu'elle s'applique à la formation continue qui

entre dans les compétences de la Région. Pour l'autre partie du projet, c'est l'université qui, en 2000 également, mettra en place l'Institut Asie-Pacifique destiné cette fois à la formation initiale.

Rodez : l'expérience du comité de site

L'ingérence dans les activités universitaires peut ne pas s'inscrire dans ce schéma d'opposition par rapport aux partenaires. C'est le cas à Rodez. Ainsi, en 1996, l'acteur public local piloté par Marc Censi décide de mettre en place un comité de site. Issu de la loi d'aménagement du territoire de 1995, le comité de site correspond à une structure de concertation locale destinée à réunir tous les acteurs concernés par l'enseignement supérieur (établissements, entreprises, acteurs publics). Pour les responsables locaux, il s'agit d'amener les acteurs impliqués à réfléchir à la conception de formations innovantes, mieux adaptées aux besoins économiques et plus attractifs vis-à-vis des étudiants. Tout semble réuni pour faciliter la concertation : c'est un consultant qui pilote le dispositif ; les élus ne sont pas présents ; ce sont les responsables administratifs et techniques qui animent les débats. La participation des acteurs sollicités a été réelle et a donné lieu à de réels projets de formation. Pourtant, aucun ou presque de ces projets n'a vu le jour dans les années qui ont suivi.

En réalité, vouloir inciter les universitaires présents localement à élaborer des projets de formation voire de recherche destinés à être implantés localement est un enjeu d'intervention hautement complexe qui nécessite la réunion de diverses ressources dont ne dispose pas, à ce moment là, l'acteur public local. Tout d'abord, ce dispositif initié par les collectivités locales ne bénéficie d'aucune légitimité particulière destinée à contraindre les acteurs à participer, à construire des projets et à les mettre en œuvre. Il ne repose que sur le principe de la participation volontaire. Ensuite, ce dispositif ne tient pas compte des normes qui accompagnent traditionnellement la conception de formations universitaires. L'ingénierie universitaire relève en fait de circuits relationnels à trois entre les enseignants-chercheurs porteurs de projet, les acteurs centraux des établissements et le Ministère[985]. Enfin, si les responsables des antennes universitaires ont participé au comité de site, avaient-ils les cartes en main pour prendre des décisions au nom de leurs départements et de leurs institutions de rattachement ?

[985] F. Kletz, et F. Pallez, 2001, L'offre de formation des universités: création de diplômes et stratégie d'établissements, École des Mines de Paris, p. 59.

Ces deux expériences montrent d'abord que face à la relative atonie voire la résistance des universités et de leurs composantes ou bien face à des choix universitaires peu congruents avec les préférences politiques locales, les acteurs publics locaux peuvent être tentés de se *substituer* aux universitaires. Ici, le problème de l'autonomie des universités est contourné plus qu'il n'est résolu. De plus, l'ingérence dans des compétences qui sont d'abord celles des établissements et de l'État peut, par effet retour, provoquer des tensions avec ces mêmes acteurs. Certes, l'ingérence dans les compétences universitaires n'est pas forcément sanctionnée négativement comme l'expérience rochelaise le montre. Toutefois, elle indique que la contribution volontaire des partenaires sectoriels au projet politique est indispensable.

Plus globalement, les trois expériences citées ici révèlent que en fonction de la nature de l'objet de la négociation, la marge de liberté politique locale vari. Tant que la régulation porte sur des questions périphériques telles que l'aménagement urbain ou encore l'intégration des étudiants dans la ville, les acteurs publics locaux disposent de ressources réelles, voire, peuvent traiter les problèmes seuls. En revanche, plus l'objet de la régulation politique porte sur le cœur de la production universitaire, plus celle-ci est complexe, se confronte à l'autonomie mais aussi à la compétence des établissements et nécessite, par conséquent, leur participation. C'est cette régulation qui est problématique, c'est celle-ci qui intéresse donc l'analyste.

2.2.2. L'ENJEU : UNE LOGIQUE D'ECHANGE ET DE RECIPROCITE

La connaissance pratique de la relation local-sectoriel nous amène à l'interpréter comme un *échange* social et à considérer que la régulation politique consiste à imaginer des dispositifs favorables à la réciprocité de cet échange.

Aborder la relation local-sectoriel comme un échange social permet, tout d'abord, de respecter ce qui a été dit précédemment sur sa dynamique conflictuelle. En effet, l'histoire de cette relation ne fait qu'illustrer, avec une acuité particulière, les trois principes de base de tout échange social :

- une certaine acceptation de la différence sociale existant entre les protagonistes[986] ;

[986] Une conception qui s'éloigne de conceptions consensualistes des rapports public/privé (pris dans un sens large) dans l'action publique ou dans d'autres champs d'analyse de l'action collective. La sociologie

- une permutation d'objets c'est-à-dire que les protagonistes n'ont pas des produits de même nature à se transmettre, les uns ont des formations et des activités de recherche et les autres des mesures d'accompagnement diverses ;
- un équilibre relationnel fondé sur un certain principe de « *donnant-donnant* »[987].

C'est cette conception transactionnelle de la relation local/sectoriel qui nous permet aussi de comprendre les divers malaises observés chez les acteurs publics locaux. Lorsque Marc Censi qualifie les collectivités locales concernées par les délocalisations universitaires de « *vaches à lait* » [988], ce qu'il exprime est un sentiment assez largement partagé par les acteurs publics locaux impliqués dans les situations de délocalisations : le sentiment de donner beaucoup sans vraiment recevoir en retour. C'est aussi cette attente de réciprocité qui est perceptible à Albi à partir de 1996. L'acteur public local considère avoir fait plusieurs sacrifices financiers en faveur du développement universitaire et considère qu'il est juste que les universités toulousaines s'impliquent un peu plus. Ainsi, le comité syndical du syndicat mixte déclare à cette date que « *les dépenses nouvelles seront strictement limitées aux impératifs [politiques locaux] c'est-à-dire le développement du site et en particulier la recherche* »[989]. Lorsque la structure intercommunale rochelaise précise, dans sa contribution au schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1995, que : « *le partenariat financier avec les collectivités territoriales doit être complété par un partenariat pour l'élaboration des grandes orientations pédagogiques et plus largement de recherche* », c'est, aussi, ce principe de réciprocité qui est en jeu. La contribution financière des acteurs publics locaux doit être récompensée, sur un principe de rétribution, par une prise en compte, par l'université, des priorités publiques locales. Le terme *partenariat,* utilisé dans cet extrait, nous paraît, pour cette raison, impropre puisqu'il implique plutôt une égalité d'apports entre les protagonistes.

Mais, comme l'évoquent les exemples cités ci-dessus, le principe de réciprocité ou le fait de céder un bien moyennant contre-partie, seule condition à la stabilité de

---

de la gouvernance urbaine ou territoriale en France mais aussi dans une moindre mesure la sociologie de la traduction sont des sociologies du consensus.

[987] R. Axelrod place ce principe au centre de sa théorie de la coopération que nous pourrions qualifier à ce titre de théorie pragmatique : Voir R. Axelrod, 1992. Donnant donnant. Une théorie du comportement coopératif, Odile Jacob.

[988] Intervention de Marc Censi in Conseil général de l'Aveyron, 1996. *Op. cit.*, p. 94.

[989] SM Albi-Tarn, 13 février 1996.

l'échange, n'est pas naturel. Il suppose que des dispositifs d'incitation soient mis en place pour assurer que chacun des protagonistes participe à l'échange, selon un certain principe d'équivalence. La régulation politique locale, définie préalablement de façon générique comme une *mise en compatibilité,* peut donc être précisée, en faisant appel à Jean Leca. Elle consiste à «*simultanément offrir (allouer) quelque chose et demander (exiger) quelque chose et cette combinaison doit comporter un élément de proportionnalité raisonnable* »[990].

C'est bien cette réciprocité qui est constitutive de la spécificité de la relation local/sectoriel par rapport à la relation *multiniveaux*. Pour les acteurs publics locaux, la question est alors d'imaginer des dispositifs de réciprocité qui soient favorables à l'intéressement des universitaires tout autant qu'à leur *enrôlement*[991] au service du développement universitaire localisé.

Pour conclure, il convient de rappeler la forte dépendance des acteurs publics locaux vis-à-vis des universités et de leurs membres. C'est le milieu universitaire qui produit « effectivement » du développement universitaire localisé. Une part importante des activités publiques locales consiste alors à mobiliser ce partenaire. Or, la tâche est difficile pour diverses raisons. Nous avons évoqué la faible légitimité des collectivités locales à intervenir sur ce secteur. Mais, nous avons surtout insisté sur l'hétérogénéité d'intérêts de ces deux acteurs qui ne partagent pas les mêmes cadres cognitifs d'action ni les mêmes objectifs et valeurs de légitimité. L'intégration dans l'action publique des milieux universitaires locaux ou(et) régionaux ne peut, par conséquent, qu'être partielle. Elle nécessite, de plus, des outils d'intéressement particulièrement sophistiqués comme l'illustrent les stratégies de captation nécessaires à la rencontre. Par ailleurs, l'analyse a montré que le problème des décideurs locaux ne consiste pas seulement à attirer la localisation d'activités universitaires sur leur territoire mais aussi à ce que ces activités universitaires localisées contribuent, de diverses façons, au développement local. La légitimité politique locale est en jeu dans la relation local/sectoriel. La question devient alors celle de savoir comment, dans un contexte où l'acteur public local n'a aucune ou presque autorité sur les universités, peut-il les amener à prendre en compte dans leurs propres activités productives les intérêts de territoires locaux ? Or, moins que

[990] J. Leca, 1996. *Op. cit*., p.348.
[991] M. Callon, 1986. *Op. cit*., p. 189.

l'intégration ou l'enrôlement au territoire, qui suppose l'élaboration d'un référentiel commun, nous avons insisté sur les efforts, du côté des acteurs locaux, pour construire les conditions nécessaires à la réciprocité de l'échange. Ici, la stabilité de l'échange, quand elle existe, ne repose pas sur l'identification et la reconnaissance par chacun des protagonistes d'un intérêt commun ou d'un projet commun mais bien sur une certaine équivalence des dons réciproques.

Conclusion du chapitre 6

Plus généralement, dans ce chapitre, nous avons montré que la conduite de politiques universitaires locales renvoyait en grande partie à la mobilisation d'acteurs non locaux ou(et) non gouvernementaux. Deux niveaux d'interdépendances stratégiques sont apparus essentiels : la relation *multiniveaux* qui définit plus particulièrement la capacité financière et politique locale ; la relation *local/sectoriel* qui définit plus spécifiquement la capacité de développement universitaire local. Dans les deux sections, nous avons recensé diverses compétences locales destinées à plus ou moins maîtriser ces systèmes d'action complexes. Les acteurs publics locaux savent s'adapter à leurs partenaires et développent des stratégies relationnelles particulièrement diversifiées. Il semble bien, à ce stade, de notre réflexion que gouverner une ville relève, finalement, d'une capacité relationnelle.

Chapitre 7
Les politiques universitaires, des politiques « territorialisées »

Au vu des résultats discutés dans le chapitre précédent, les politiques universitaires locales s'apparentent à des processus de coordination complexes entre des acteurs de différents niveaux territoriaux et de divers champs d'activité (politique, sectorielle). Dans ces conditions, les décisions qui structurent ces politiques résultent d' « *ordres négociés* »[992] qui ne sont pas totalement contrôlables par les décideurs locaux. Ces derniers sont conduits à développer des compétences relationnelles variées en fonction de chacun de leurs partenaires.

Il convient maintenant de s'interroger sur la profonde différenciation entre nos trois cas. En effet, bien que les acteurs publics locaux observés à La Rochelle, Albi et Rodez partagent un même projet - le développement universitaire de leur territoire- les stratégies politiques locales, les dynamiques de négociation des acteurs locaux avec leurs partenaires et les effets des politiques menées sont disparates. Pour un sociologue des organisations, cette différenciation sociale locale relève de l'évidence : « *l'orientation stratégique que nous défendons pose avant tout le problème de l'existence, et de la mise en évidence empirique de cette existence, d'un phénomène [système d'action concret] qui n'est pas une donnée naturelle et dont, par conséquent, on ne peut jamais connaître d'avance ni la configuration ni les propriétés chaque fois spécifiques et contingentes, bref, à découvrir* »[993]. Dès lors, chaque système d'action est une création humaine dépendante de jeux d'acteurs *libres* et se structurant autour d'enjeux de négociation chaque fois spécifiques.

[992] A. Strauss, 1992. La trame de la négociation ; Sociologie qualitative et interactionnisme, Textes réunis et présentés par I. Baszanger, L'Harmattan, p. 249.
[993] M. Crozier et E. Friedberg, 1977. L'acteur et le système, Le Seuil, p. 281.

Cependant, à l'instar de Marc Maurice, il convient d'introduire l'idée selon laquelle si les « *contextes immédiats* » de l'action publique universitaire structurent des « *ordres locaux* » dans le sens de systèmes d'action et de régulation à chaque fois spécifiques, des éléments « macro » confèrent à ces systèmes un caractère de *généralité*[994]. En effet, les différents acteurs observés à La Rochelle, Albi et Rodez sont insérés dans des rapports sociaux multiples qui ont un caractère transversal d'un lieu à un autre. Les gouvernants sont inscrits dans des logiques de légitimation territoriale, les universités dans des dynamiques concurrentielles, les universitaires dans des logiques professionnelles et disciplinaires… Ainsi, l'analyse a révélé certains éléments transversaux à nos trois cas. De plus, le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche est largement organisé par l'État, ce qui renforce les convergences. Les acteurs publics locaux doivent faire face à des règles du jeu *multiniveaux* relativement similaires d'un territoire à l'autre ainsi qu'à des milieux universitaires régionaux et locaux qui, tout en développant des particularités locales, sont mus par des logiques professionnelles et « d'établissement » et sont inscrits dans des relations fortes et structurantes avec leur tutelle.

Pour comprendre les profondes différences observées entre nos trois cas, il nous semble nécessaire d'admettre que les systèmes d'action publics locaux décrits précédemment s'inscrivent dans des contextes *territorialisés* et que, *toutes choses n'étant pas égales par ailleurs*[995], ces contextes ont leur importance. En effet, les caractéristiques propres à chacun des trois sites universitaires (statut juridique, effectifs, état de l'offre, activités de recherche) ainsi que celles de leurs territoires d'implantation constituent une variable déterminante de structuration et de différenciation des politiques menées.

Or, dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, ces effets de contexte territorial sont rarement tenus pour déterminants du pilotage des politiques. Ainsi, revenons un instant sur les trois grandes approches que nous avions distinguées dans le premier chapitre : l'approche institutionnelle, l'approche organisationnelle, l'approche

---

[994] M. Maurice, 1994. "Acteurs, règles et contextes. A propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation." Revue française de sociologie, 35, p. 655.

[995] Dans son analyse du phénomène de ségrégation ethnique au collège, G. Felouzis est justement amené à questionner cette expression si couramment utilisée pour justement démontrer que, dans la réalité, les choses ne sont pas égales par ailleurs. Par exemple, dans son champ d'investigation, il rappelle que « *certains établissements sont plus pauvres que d'autres, au sens où ils scolarisent des élèves qui cumulent les handicaps scolaires et sociaux* » in G. Felouzis, 2003. "La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences", Revue française de sociologie, 44, (3), p. 440 et 434.

par les problèmes. Fondées sur une pensée « top down », les analyses *institutionnelles*, privilégiaient les facteurs institutionnels, organisationnels et politiques pour rendre compte des choix d'intervention, des programmes d'action et des moyens mis en œuvre par les collectivités locales. Au contraire appuyées sur une lecture « bottom up », les analyses *organisationnelles* se focalisaient sur l'étude des processus de mise en œuvre et montraient combien les interactions agissantes dans le cadre des politiques publiques déterminaient le contenu et les effets de ces dernières. Directement lié à la nature des problèmes mis sur l'agenda public local, les analyses *par les problèmes* révélaient un autre aspect de la complexité des politiques urbaines.

Parce qu'elle s'intéresse à la nature des problèmes qu'ont à traiter les acteurs publics locaux - ici, le développement universitaire de territoires non métropolitains- et ses conséquences sur les modalités de l'action publique, l'approche *par les problèmes* pourrait mieux prendre en compte les effets des contextes territoriaux. Or, elle tend au contraire à «substantialiser» les problèmes publics auxquels sont confrontés les acteurs publics et à précisément oublier leur dimension fortement territorialisée. Les problèmes du développement local, de l'environnement, ou de l'action sociale sont définis de manière générale alors qu'en réalité, comme nous le rappelle Patrice Duran, ils « *ne peuvent être pensés qu'au plus près du terrain qui définit leur réalité toujours spécifique* »[996]. C'est ce qui conduit ce même auteur à considérer que la conduite de politiques publiques relève d'une « *gestion différentialiste territorialisée* »[997]. En appui d'une démarche rigoureusement inductive, Élie Cohen s'inscrit justement dans cette perspective *territorialisée* des politiques publiques. Dans le champ des politiques industrielles, cet auteur montre qu'il n'y a pas une politique industrielle rattachée à un référentiel politique global et cohérent (*the one best way*) mais des politiques industrielles relevant d'adaptations plus ou moins stratégiques aux contextes sectoriels chaque fois spécifiques auxquels les exécutifs étatiques se confrontent[998].

Dans cette section, nous nous inspirons de cette conception *territorialisée* de l'activité gouvernementale contemporaine. Nous poursuivons deux objectifs :

- révéler la forte variabilité des contextes territoriaux dans lesquels les politiques universitaires analysées sont plongées ;

[996] P. Duran, 1999. Penser l'action publique, LGDJ, p. 41.
[997] P. Duran, 1999. *Op. cit.*, p. 50.
[998] E. Cohen, 1992. "Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste", Revue française de science politique, 42, (2), avril, p. 201.

- montrer le poids déterminant et discriminant de ces contextes sur les modes d'action des acteurs locaux, sur les positions de leurs partenaires et donc sur les capacités politiques locales.

Pour ce faire, nous choisissons d'étudier d'une part, le statut juridique du site et son pouvoir de discrimination sur nos cas (1) et d'autre part, les dispositions territoriales et universitaires de chacun des cas et leurs effets pervers sur les modes d'action publique locaux (2).

1. STATUT JURIDIQUE DU SITE ET IMPACT FINANCIER

Pour comprendre la logique adaptative plus ou moins subie et plus ou moins consciente des acteurs publics aux contextes sectoriels territorialisés, nous avons déjà évoqué les travaux d'Élie Cohen sur les politiques industrielles de l'État. Précisons que cet auteur démontre que l'action de l'État n'est pas identique selon que celui-ci est face « *à des acteurs disposant de pouvoir industriel* », à *« des acteurs ayant perdu tout pouvoir industriel »* ou encore à des situations marquées « *par l'absence de tout acteur industriel* »[999]. Par transposition, il convient de considérer que les politiques universitaires analysées ne sont pas les mêmes selon que l'acteur public se confronte à une situation universitaire fragile ou plus favorable. Pour mettre en évidence la variabilité des contextes universitaires et la variabilité de leurs effets sur les politiques locales, nous avons choisi de focaliser la démonstration sur la variable du « statut juridique » du site – site délocalisé ou site de plein exercice.

Certes, le statut juridique des sites est le résultat de jeux d'acteurs antérieurs à la situation présente et n'est donc pas indépendant de la capacité stratégique des acteurs publics locaux face à leurs partenaires. En même temps, une fois l'option juridique prise, celle-ci constitue le contexte au sein duquel les acteurs publics locaux et leurs partenaires organisent leurs relations durant toute la décennie quatre-vingt-dix. Ce contexte est d'autant plus figé que, après le Plan U2000, le ministère de l'enseignement supérieur n'est plus enclin à créer de nouvelles universités. Or, le statut juridique du site est un facteur majeur de construction d'inégalités entre les politiques locales étudiées. Il a divers effets : sur les modalités financières de l'intervention locale ; sur les jeux des

[999] E. Cohen, 1992. *Op. cit.*, p. 201.

acteurs ; sur la croissance effective des sites. Parce que c'est un effet particulièrement discriminant et visible, nous avons choisi de mettre plus particulièrement en évidence l'impact financier du statut juridique de site délocalisé sur les budgets publics locaux. Leurs structures (1.1.), leurs tendances évolutives (1.2.) mais aussi leur traduction en terme de marges de manoeuvre politiques (1.3.) sont spécifiques.

1.1. EN SITE DELOCALISE : DES BUDGETS SPECIFIQUES DE TYPE « GESTIONNAIRE »

Pour comprendre comment le statut juridique du site pèse sur les budgets locaux, il convient de décrire rapidement le contenu des budgets des deux établissements publics de coopération en charge du fonctionnement des deux sites délocalisés : les deux syndicats mixtes d'Albi/Tarn et Rodez/Aveyron.

De manière classique, ces budgets sont constitués d'un volet « investissement » et d'un volet « fonctionnement ». Le volet « investissement » concerne diverses opérations d'équipements mobiliers et matériels, ainsi que la construction de bâtiments. Le volet « fonctionnement » est, en revanche, plus inhabituel. Il concerne la participation à la gestion des centres universitaires. Il peut être ventilé en quatre rubriques :

- le fonctionnement matériel des antennes ;
- les charges en personnel mis à disposition (à Albi, 28 agents et à Rodez, 7) ;
- les charges d'encadrement pédagogiques c'est-à-dire les frais de transport et les heures complémentaires payés aux enseignants-chercheurs ;
- les frais de gestion propres au syndicat.

La structure d'un budget de syndicat mixte pour le développement universitaire délocalisé est, donc, assez spécifique et ressemble au profil présenté dans l'encadré suivant.

Encadré 1 : Un budget « enseignement supérieur » type d'une structure locale en charge d'un site universitaire délocalisé

L'exemple porte sur le budget du syndicat mixte Albi-Tarn en 1995 qui, par son volume et sa structure, présente l'intérêt de rassembler l'ensemble des lignes budgétaires qu'un budget en site délocalisé peut contenir. Cette année là, le syndicat mixte Albi-Tarn doit assumer des charges d'investissement particulièrement lourdes en raison de la construction de l'école des Mines et de la fin des travaux du centre universitaire. C'est le syndicat mixte qui a été maître d'ouvrage de ces deux bâtiments et qui reçoit donc les subventions apportées par l'ensemble des collectivités (Ville, Département, Région) et de l'État. Après conversion, le budget de 1995 s'élève à 17 322 630 euros dont 16 088 400 euros d'investissement et 1 234 381 euros de fonctionnement.

Ce budget est ventilé comme suit :

Les **dépenses**,

- 14 886 026 euros d'investissement pour l'école des Mines (**86%**),
- 537 646 euros aux frais de personnel recruté ou mis à disposition (**3%**),
- 573 5998 euros de travaux U2000 (**3%**),
- 312 937 euros en participation aux universités (**2%**),
- 234 456 euros au fonctionnement des locaux, entretien et fournitures soit (**1.5%**),
- 142 334 euros à la restauration soit (**1.1%**),
- 41 277 euros d'achat de matériel, (**0.5%**)
- 39 325 euros de frais d'étude (pour les futurs sites) (**0.4%**),
- 6 860 euros de subvention aux associations et colloques (**0.0%**),

Les **recettes**,

- 4 855 895 euros de subvention Département pour l'école des Mines (4 429 863) et le fonctionnement du SM (426 032) (**28%**),
- 3 974 575 euros de subvention Région pour U2000 (269 834), pour l'école des Mines (3 697 117) et pour le fonctionnement du SM (7 622), (**23%**),
- 3 378 934 euros de subvention Ville pour l'école des Mines (2 952 901) et le fonctionnement du SM (426 032) (**19.5%**),
- 412 791 euros de fonds de compensation TVA (**2.4%**),
- 381 122 euros de subvention État pour U2000 (**2.2%**)
- 220 737 euros de participation CROUS pour la restauration (**1.3%**),
- 123 927 euros de participation des universités (104 408) et de l'école des Mines (19 519) (**1%**),
- 68 662 euros d'autres recouvrements,
- 1 463 euros de loyers logements étudiants.
- 3 944 713 euros de dépenses ne sont pas couverts, (**22%**).

Source : compte administratif du syndicat mixte Albi-Tarn, année 1995

Cet exemple indique que l'essentiel des charges de fonctionnement est destiné à la gestion quotidienne du centre universitaire. Seule une ligne peut finalement être écartée et considérée comme une charge de « développement » : les subventions destinées aux associations et aux colloques. Les contributions qui permettent de couvrir l'ensemble de ces charges de fonctionnement sont bien sûr diverses et issues de divers organismes : les collectivités locales mais aussi les universités et le CROUS. Nous notons ainsi que ce dernier assume l'ensemble des charges de restauration sur le site. En revanche, les participations des universités sont nettement insuffisantes par rapport aux charges de fonctionnement des locaux (124 000 euros pour 234 000 euros de dépenses) et de personnels (537 000 euros pris en charge en totalité par les collectivités locales). Une grande part reste donc à la charge de la Ville et du Département et, dans une moindre

mesure, de la Région puisque celle-ci refuse de participer à l'essentiel des coûts de fonctionnement.

Aucun cadre législatif ne légifère la gestion des antennes universitaires délocalisées. Un bilan réalisé par l'Association nationale des responsables du développement des centres universitaires en décembre 1994 recense la diversité et le manque de cohérence des pratiques menées dans l'ensemble des villes moyennes concernées : « *ici, point de règles, mais un foisonnement d'accords collectivités locales - Universités, dans lesquels prédominent la règle du pragmatisme mais aussi, et surtout, du point de vue des collectivités locales, l'amertume d'être placées au pied du mur pour n'avoir pas suffisamment exploré en amont l'ensemble des conditions des implantations universitaires* »[1000].

La gestion des sites délocalisés a pu faire l'objet de polémiques partout en France. De leur côté, les collectivités locales estiment se substituer aux responsabilités de l'État central. Bien sûr, ce type d'argument n'est pas tout à fait juste puisque ce sont bien ces collectivités locales et non l'État qui ont souhaité créer ces sites délocalisés. Toutefois, comme le dit le directeur du syndicat mixte Albi-Tarn, ces dépenses peuvent sembler « *plus pernicieuses aux collectivités locales parce que non écrites au départ* »[1001]. D'un point de vue juridique, la controverse porte sur la participation des collectivités locales au frais pédagogiques des universités. Les collectivités locales assument les frais de transports dus aux déplacements quotidiens des enseignants de Toulouse vers les sites délocalisés mais paient aussi des heures dites de sujétion ou heures complémentaires destinées à dédommager les enseignants pour le temps passé dans les transports. Les cours des comptes régionales dénoncent ce type de pratique au sein des universités. Cependant, ces pratiques perdurent toute la décennie.

1.2. EN SITE DELOCALISE : DES BUDGETS DE GESTION TOUJOURS EN CROISSANCE

Il convient d'ajouter le caractère inflationniste des dépenses locales de fonctionnement universitaire sur les sites délocalisés. Ces charges augmentent en même

[1000] Association Nationale des Responsables du Développement des Centres Universitaires Délocalisés, 1995. Les délocalisations universitaires sont-elles de bonnes affaires pour les villes moyennes ?, Albi, le 16 octobre, p. 2.
[1001] *Ibid*.

temps que l'offre du site se diversifie. Certes, l'augmentation des coûts de gestion est un indicateur de développement du site mais dévoile aussi le poids des politiques universitaires pour les collectivités locales concernées. Le graphique suivant (Graphique 1) compare l'évolution des budgets de fonctionnement des deux syndicats mixtes Albi-Tarn et Rodez-Aveyron entre 1990 et 2000. Il montre cette tendance à la croissance régulière des dépenses de fonctionnement universitaire.

Graphique 1: Dépenses de fonctionnement universitaire à Albi et Rodez

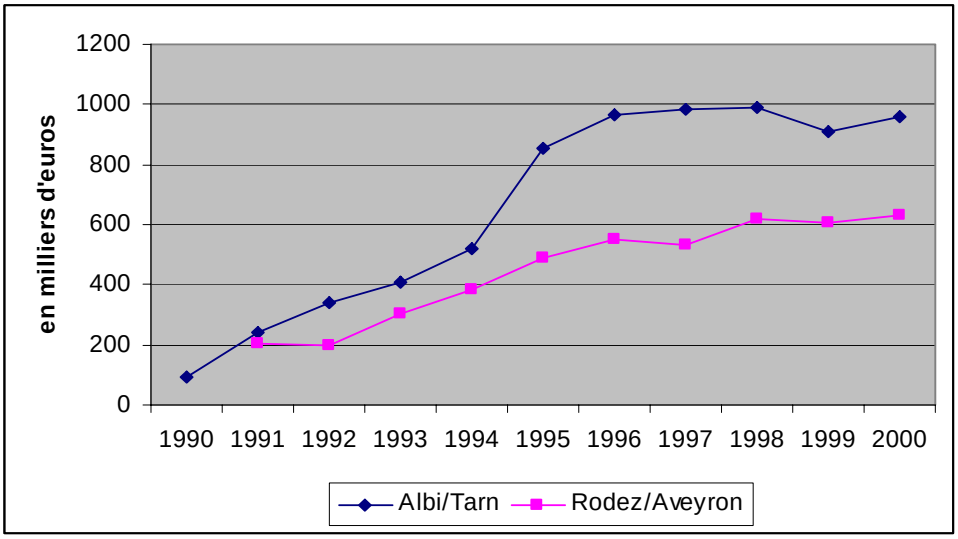


Tableau 1: Dépenses de fonctionnement universitaire à Albi et Rodez (en milliers d'euros)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CG Tarn	46	100	152	198	264	426	481	502	495	450	485
Ville d'Albi	46	140	191	212	258	426	482	481	495	462	472
Total Albi/Tarn	***92***	***240***	***343***	***410***	***522***	***852***	***963***	***983***	***990***	***912***	***957***
CG Aveyron	-	103	101	153	192	239	271	263	308	302	315
Agglo. De Rodez (district puis CDA)		103	100	153	192	250	282	267	312	305	318
Total Rodez/Aveyron		***206***	***201***	***306***	***384***	***489***	***553***	***530***	***620***	***607***	***633***

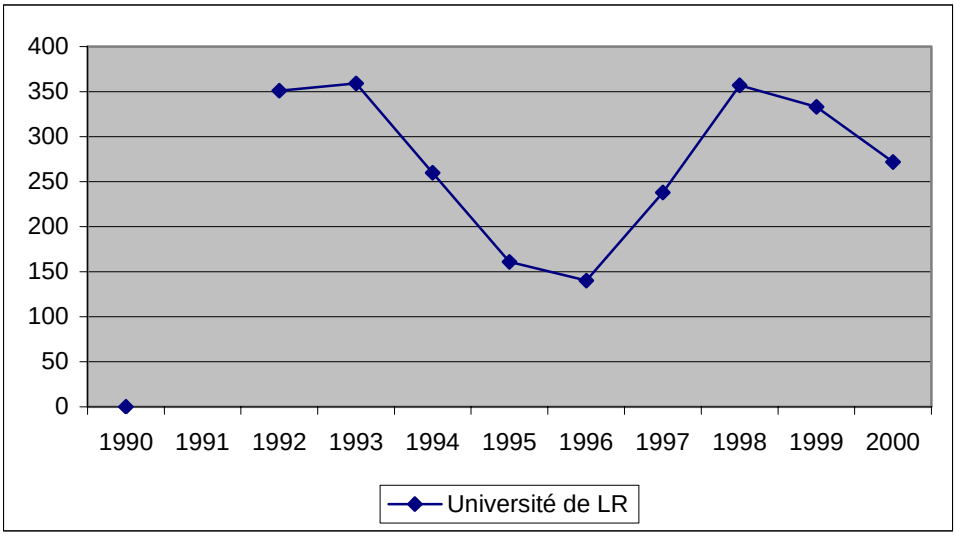
Source : comptes administratifs des deux syndicats mixtes.

Par comparaison, la courbe d'évolution des charges de fonctionnement attribuées à l'Université de La Rochelle par le Département de la Charente-Maritime n'a pas le même profil[1002]. Le graphique 2 qui isole les coûts de fonctionnement attribués à l'Université par le Département révèle au moins trois singularités. Les volumes sont

[1002] Il n'a pas été possible de procéder au même calcul pour la structure intercommunale rochelaise et d'isoler les subventions strictement allouées à l'Université.

moindres, les évolutions des dépenses sont plus erratiques, elles apparaissent relativement indépendantes de la croissance réelle de l'offre de formations universitaires.

Graphique 2: Dépenses de fonctionnement universitaire du Département de la Charente-Maritime (en milliers d'euros)



L'investissement financier de la situation de site délocalisé est donc important et s'accroît en même temps que le site se développe. Cela montre vraiment le dilemme des collectivités locales : poursuivre leur engagement en faveur du développement universitaire local en acceptant les sacrifices financiers que cela implique ou refuser ces sacrifices financiers mais renoncer, du même coup, au développement universitaire de leur territoire.

1.3. DES CHARGES « OBLIGEES » CONTRE DES CHARGES « CHOISIES »

Les inégalités sont également importantes sur le plan du contenu de ces budgets. Sur les sites délocalisés, les charges de fonctionnement sont quasi obligatoires alors que celles qui concernent le site de plein exercice sont en partie choisies par les collectivités locales.

En site délocalisé, il est très difficile d'intervenir sur les contenus et les volumes des charges de fonctionnement universitaire puisqu'elles sont strictement destinées à faire « vivre » le service universitaire local. Les acteurs publics locaux doivent, d'une part, chercher à équilibrer ces dépenses de gestion quotidienne des sites à tendance inflationniste et d'autre part, insuffler le développement universitaire quelles que soient

les propositions des universitaires. Par conséquent, les acteurs locaux n'ont pas vraiment les moyens d'orienter leur politique universitaire en fonction d'objectifs territoriaux plus globaux comme peuvent justement le faire les acteurs publics locaux concernés par l'université nouvelle.

Au contraire, sur le site de l'université de plein exercice, les charges de fonctionnement sont plus flexibles et définies en fonction de priorités territoriales ciblées. Ainsi, le Département de la Charente-Maritime répartit ses subventions entre divers établissements en fonction de ses priorités (Tableau 2). Les dépenses de fonctionnement les plus lourdes ne concernent d'ailleurs pas l'université nouvelle mais l'école d'ingénieurs (60%). De plus, ces dépenses sont étroitement articulées aux priorités publiques locales (protection de l'environnement) et concernent une subvention récurrente destinée à un programme de recherche sur les véhicules électriques.

Tableau 2: Ventilation des dépenses de fonctionnement universitaire du Département de la Charente-Maritime (en milliers d'euros)[1003]

Opérations	1990	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	Total	%
Formations initiales	0	351	249	130	0	0	0	0	0	0	730	*7.8*
Recherche	0	0	7	0	152	8	6	46	23	5	247	*2.6*
Formation continue (AssociationPrep'Asia)	0	0	0	0	0	8	23	76	57	11	175	*1.9*
Institut Asie-Pacifique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	122	122	*1.3*
Bourses	0	0	103	130	0	119	205	227	245	119	1148	*12.3*
Actions ponctuelles*	0	0	0	0	9	5	4	8	8	15	49	*0.5*
Total Univ.	*0*	*351*	*359*	*260*	*161*	*140*	*238*	*357*	*333*	*272*	*2471*	*26.4*
IUT	71	0	2	0	0	0	0	0	0	0	73	*0.8*
IUFM	0	60	61	63	63	63	64	65	0	66	504	*5.4*
École d'ingénieurs EIGSI	509	465	468	473	610	610	610	610	622	634	5610	*60*
Autres (ESC,..)	15	0	0	0	0	0	643	0	38	0	696	*7.4*
Total ens. sup.	*595*	*876*	*891*	*795*	*834*	*813*	*1555*	*1032*	*992*	*973*	*9354*	*100*

Source : Comptes administratifs du Conseil Général de la Charente-Maritime.
* Salon d'orientation des étudiants, colloques.

La situation est comparable pour la structure intercommunale rochelaise. Sur la base des deux années 1999 et 2000, la CDA de La Rochelle apporte une contribution moyenne annuelle à l'université qui se répartit en quatre axes définies en concertation avec l'établissement : la professionnalisation (99 000 €), la recherche-valorisation (79 000€), la mobilité internationale (15 244€) et la promotion et la vie culturelle et sportive (15 550€). Hors de ces dotations adressées à l'université, il faut ajouter le soutien de la CDA au salon « passerelle » destiné à l'orientation du public lycéen local (12 200€), aux associations étudiantes (2 470€) et à l'Institut Asie-Pacifique (122 000€).

[1003] Le compte administratif de l'année 1991 n'était pas disponible à la date de l'enquête.

Par ailleurs, depuis 2001, la CDA rochelaise a signé une convention avec l'université à travers laquelle sa participation est globalisée et préfixée en fonction des critères déjà évoqués. Elle s'élève à 381 222 euros par an.

Certes, le SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation multiple) puis la CDV (Communauté de Villes) de La Rochelle et le Conseil Général de la Charente-Maritime ont assumé le fonctionnement de l'antenne de droit de 1974 à 1990 (locaux, personnel, surcoûts pédagogiques) puis certaines charges de gestion durant la mise en place de l'ULR (1991-1994). Néanmoins, en même temps que l'université accédait progressivement à son autonomie, sa relation financière avec l'État se régularisait aussi. Ainsi en fin de décennie, elle a bénéficié d'une DGF (Dotation globale de fonctionnement) établie sur la base des règles San Rémo et a réalisé avec l'État son premier contrat d'établissement[1004]. Concomitamment, l'Agglomération rochelaise et le Département de la Charente-Maritime se voyaient allégés de charges de *gestion* du site au profit de charges de *développement*.

La marge de liberté de ces deux institutions politiques locales est donc plus grande que celle des collectivités locales concernées par les deux sites délocalisés d'Albi et Rodez. Le statut juridique du site contribue à élargir ou rétrécir les marges de manœuvre politiques locales. En allant plus loin, les politiques menées sur les trois sites n'ont pas les mêmes indices d'*efficience*. L'efficience d'une politique publique peut être définie comme le rapport entre les moyens investis (*incomes*), les réalisations (*outputs*) et les effets (*outcomes*) produits. Le rapport des dépenses de fonctionnement universitaire sur le nombre de bénéficiaires (les étudiants) peut représenter un indice d'efficience des politiques universitaires menées. Pour cela, nous avons calculé, sur une année, le rapport des charges de « fonctionnement universitaire » cumulées (Département et Agglomération) sur les effectifs universitaires concernés par ces dépenses. Nous excluons les effectifs étudiants des deux IUT de La Rochelle et de Rodez car les dépenses de fonctionnement universitaire dits de « gestion » ne concernent pas ces deux établissements autonomes qui bénéficient, à ce titre, d'une dotation de fonctionnement étatique propre. En volume en 2000, les charges de fonctionnement cumulées (Agglomération et Département) destinées à l'université rochelaise s'élevaient à 576 898

[1004] Le premier contrat d'établissement signé entre l'établissement rochelais et le Ministère date de 1998 au moment du passage au statut définitif d'université de plein exercice.

euros (304 898 +272 000 euros) pour 5075 étudiants universitaires c'est-à-dire **113.6** euros/étudiant. A Albi, les deux collectivités locales assumaient 957 000 euros pour le fonctionnement du centre universitaire pour 1684 étudiants universitaires c'est-à-dire **561** euros/étudiant. A Rodez, les deux collectivités contribuaient à hauteur de 633 000 euros au fonctionnement du centre universitaire pour 420 étudiants (hors IUT) c'est-à-dire **1507** euros/étudiant.

Les rapports sont extrêmement différenciés. S'il ne faut pas limiter l'évaluation des politiques menées à ce seul calcul, notre analyse montre la force d'influence des situations universitaires locales sur l'action publique locale. Mais, il est utile d'aborder, maintenant, une autre dimension de ces contextes territorialisés : le territoire, ses forces et ses faiblesses.

2. FORCES ET FAIBLESSES DES TERRITOIRES ET CONSEQUENCES SUR LES JEUX DES ACTEURS

Indépendamment des caractéristiques propres aux sites universitaires localisés à Albi, Rodez et La Rochelle (statut juridique, effectifs étudiants, effectifs des personnels, état de l'offre…), il convient de prendre en compte les effets des contextes territoriaux dans lesquels ces sites s'inscrivent. Dans le domaine du développement économique notamment, les chercheurs ont montré que les métropoles régionales bénéficiaient de dispositions favorables *a priori* à l'implantation et au développement d'activités économiques. C'est bien cette hypothèse sur les inégalités territoriales qui est à l'origine de nombreux travaux sur les conditions du développement économique dans des zones non métropolitaines. Nous pouvons citer, entre autres, ceux sur les districts et les systèmes productifs locaux[1005]. Mais, l'importance des contextes territoriaux est également traitée dans d'autres domaines de l'action publique. Lorsque Georges Felouzis analyse un phénomène de ségrégation ethnique au collège, il fait référence à une répartition inégale d'une population particulière, ici selon l'origine ethnique, dans les établissements d'une même académie. Localisés dans le centre des grandes villes, certains collèges scolarisent des populations favorisées et d'autres, « *les plus ségrégués* », ont en charge « *les élèves les plus faibles et cumulant handicaps scolaires et*

[1005] Voir notamment en France les travaux du LEREPS (Laboratoire d'étude et de recherche sur l'économie, le politique et les systèmes sociaux) à l'Université de Toulouse I et ceux du CIEU (Centre interdisciplinaire d'études urbaines) à l'Université Toulouse-Le Mirail.

sociaux »[1006]. Les problèmes d'enseignement sont dès lors très différenciés selon l'environnement social dans lequel l'établissement est inséré.

Dans la même perspective, nous devons considérer les trois sites universitaires comme étant inscrits dans des environnements territoriaux définissant pour chacun une problématique d'action spécifique. Il s'agit d'insister sur les effets de *ségrégation*[1007]de ces contextes territoriaux c'est-à-dire sur leurs conséquences négatives et discriminatoires sur les processus d'action publique locaux. Pour appréhender les forces et faiblesses des territoires en matière de développement universitaire, il convient de se dégager un instant des politiques universitaires pour s'interroger sur les processus sociaux du développement universitaire localisé (2.1.). Cette connaissance permet ensuite de cibler quelques indicateurs territoriaux pertinents de l'attractivité d'un site auprès de ses publics-cibles (2.2.) et de définir des « potentiels » de développement universitaire différenciés entre nos trois sites (2.3.). Enfin, nous chercherons à repérer les effets de ces dispositions territoriales distinctes sur les politiques publiques et leurs acteurs (2.4.).

2.1. LES PROCESSUS SOCIAUX DU DEVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE

Le développement universitaire d'un territoire est un processus ambivalent car s'il dépend de l'intervention des acteurs publics, il dépend aussi de ressources plus diffuses et non gouvernementales qui font la dynamique des grands sites : par exemple, les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche et les étudiants. Finalement ce sont ces acteurs individuels qui, parallèlement aux systèmes d'action publics, produisent du développement universitaire local et constituent, à ce titre, les acteurs « cibles » des engagées. Attirer une masse significative d'étudiants et d'enseignants-chercheurs n'est-il pas leur objectif ultime? Or jusqu'ici, l'acteur universitaire a été appréhendé par ses représentants, c'est-à-dire les présidents et vice-présidents ou les directeurs de départements disciplinaires, et occasionnellement par des responsables administratifs ou des enseignants-chercheurs qui, pour une raison ou pour une autre, jouent un rôle dans le jeu institutionnel. Mais, à la manière de Michel Callon, nous serions tentés de poser les questions suivantes : ces *porte-parole* sont-ils représentatifs ?[1008] Qu'en est-il de la masse des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche et des étudiants ?

[1006] G. Felouzis, 2003. *Op. cit*., p. 440.
[1007] Voir la définition de la notion de ségrégation donnée par G. Felouzis, 2003. "La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences", Revue française de sociologie, 44 , (3), p. 418.
[1008] M. Callon, 1986. "Éléments pour une sociologie de la traduction", L'Année sociologique, 36, p. 193.

Ceci nous permet de rappeler la définition des politiques publiques donnée par Sverker Gustavsson : « *une relation entre le gouvernement et les citoyens, par laquelle le gouvernement incite les citoyens à adopter une conduite qu'ils ne suivraient pas de leur propre chef* »[1009]. Cette définition a l'avantage de rappeler que toute politique publique vise le changement social et cherche donc à transformer des pratiques sociales. Ainsi, s'engager dans des politiques de développement universitaire consiste pour les acteurs publics des villes moyennes concernées à porter l'ambition d'amener une partie des étudiants et des personnels de l'université à modifier leurs comportements traditionnels reproductibles de génération en génération et consistant à étudier ou à exercer leurs activités professionnelles dans les métropoles régionales. Or, selon les territoires, le degré de changement exigé dans les pratiques de ces mêmes acteurs est plus ou moins élevé et implique du côté des acteurs publics un effort de conduite du changement également plus ou moins grand. Les publics « cibles » des politiques universitaires sont donc des acteurs essentiels de la réussite ou de l'échec des politiques menées.

Deux groupes d'acteurs individuels nous paraissent essentiels au processus de développement universitaire d'un territoire : les étudiants[1010], les enseignants-chercheurs[1011]. Les premiers peuvent être originaires du département, de l'Académie ou d'autres régions, ils peuvent être en formation initiale ou en formation continue. Les seconds vont développer leurs activités d'enseignement sur le site, être des sources de création de nouvelles formations, y exercer leurs activités de recherche, contribuer à la mise en visibilité du territoire à l'extérieur, créer des liens privilégiés avec ce territoire, son milieu culturel et économique et éventuellement développer des activités de transfert technologique. Les enseignants-chercheurs sont, par conséquent, un « facteur » indispensable à l'émergence d'un site universitaire. Il est vrai que la fixation d'enseignants-chercheurs sur un site ne dépend pas de leurs seules motivations individuelles mais aussi des procédures de recrutement auxquelles ceux-ci sont soumis et

[1009] S. Gustavsson cité par M. Kiviniemi, 1986. "Les politiques publiques et leurs cibles : une typologie du concept de mise en œuvre", Revue internationale des sciences sociales, 38, (2), p. 273.

[1010] Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre méthodologique, nous avons mené plusieurs enquêtes sur les populations étudiantes présentes sur les trois sites étudiés. Elles ont chacune fait l'objet de rapports. Voir *supra* chapitre 2.

[1011] Dans le cadre de l'investigation, rappelons que nous avons mené des entretiens auprès d'un certain nombre d'enseignants-chercheurs exerçant au moins une partie de leurs activités sur un des trois sites étudiés. Par ailleurs, nous avons mené une recherche en collaboration avec d'autres chercheurs sur les pratiques des enseignants- chercheurs et des personnels administratifs de l'université localisés sur les sites universitaires « émergents » dans le sud-ouest français. Voir *supra* chapitre 2.

qui sont « *fortement codés* »[1012]. C'est le ministère qui décide de la création de nouveaux postes, c'est lui aussi qui, pour les sites délocalisés, décide éventuellement du fléchage des postes. Toutefois, les logiques des enseignants eux-mêmes, la façon dont ils gèrent leurs carrières et leurs modes de vie ont leur importance. D. Filâtre note, par exemple, que La Rochelle attire les enseignants-chercheurs puisque « *lors de la campagne de recrutement de 1996, il y a eu près de mille candidatures en premier recrutement ou en mutation pour 46 postes ouverts au concours* »[1013].

Il convient donc de s'intéresser à ces acteurs individuels et à leurs logiques de choix de lieu d'études ou d'exercice de leur activité professionnelle.

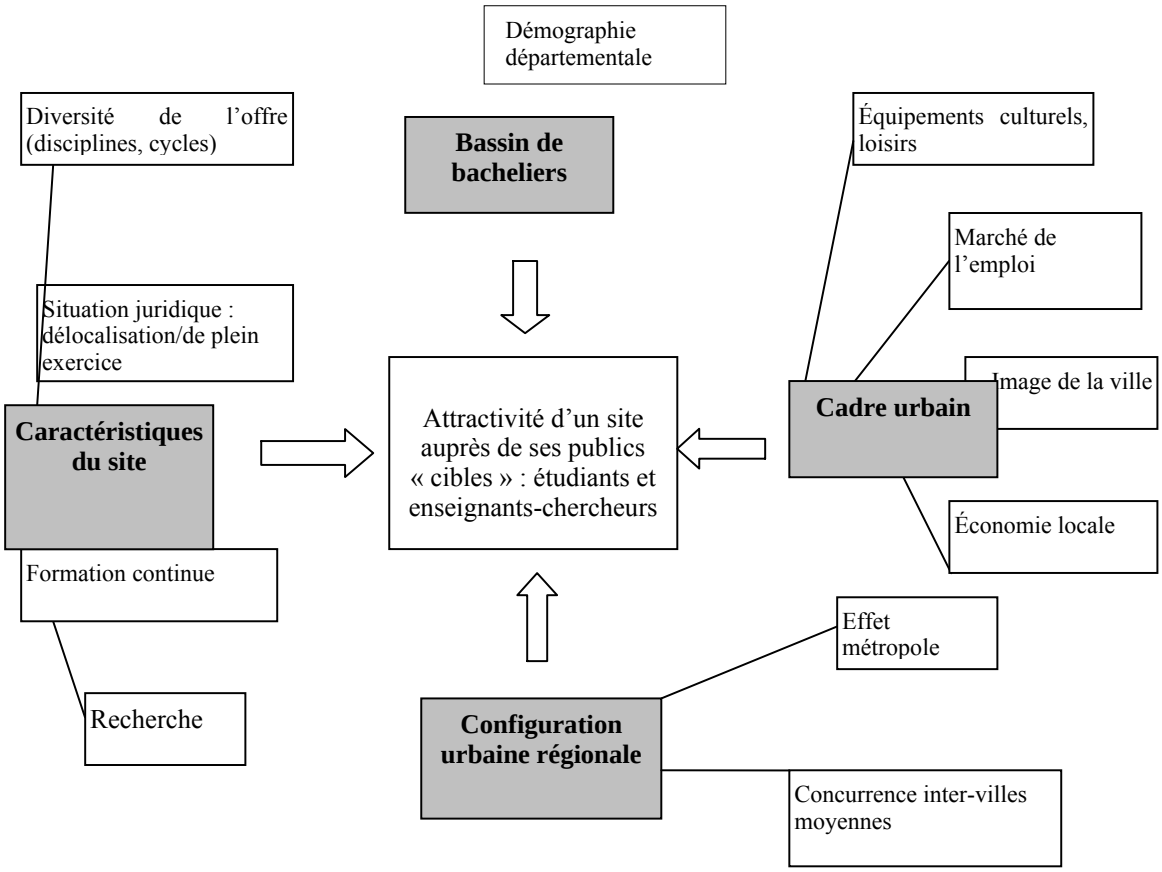
2.2. PROCESSUS SOCIAUX ET FACTEURS DE L'ATTRACTIVITE UNIVERSITAIRE D'UN TERRITOIRE

Les acteurs publics locaux n'ont aucune possibilité pour contraindre les comportements des enseignants-chercheurs et des étudiants. C'est cette caractéristique qui permet de qualifier les politiques universitaires de « *politiques constitutives* » [1014]. A la différence des politiques « *réglementaires* » et « *distributives* » qui cherchent à influer *directement* sur les activités des individus par le biais de moyens le plus souvent *coercitifs*, les politiques constitutives influent *indirectement* sur les conduites des publics concernés en intervenant notamment sur les infrastructures (aménagement du territoire). Les probabilités d'un recours à la coercition y sont faibles. Dans cette perspective, les acteurs publics locaux agissent sur les « conditions » qui influent sur les comportements des enseignants-chercheurs et des étudiants. Ainsi, pour revenir à l'article de 1986 de M. Callon, les trois chercheurs ne peuvent pas imposer des trajectoires de mobilité aux coquilles Saint-Jacques. En revanche, il leur est possible de mieux comprendre les facteurs qui interviennent sur ces trajectoires et éventuellement de les modifier : la température des nappes d'eau, les courants, les prédateurs…[1015]. La comparaison entre les coquilles Saint-Jacques et les étudiants et enseignants-chercheurs a ses limites même si, pour les acteurs publics locaux, les populations étudiantes et enseignantes s'apparentent à des masses silencieuses difficiles à capter. A partir d'une meilleure prise

[1012] D. Filâtre (dir.), 1997. Université 2000, les effets des implantations nouvelles: étude sur la Région Centre Lorient-Vannes et La Rochelle, UTM, CERTOP, p. 170.
[1013] *Ibid*., p. 170.
[1014] Cette typologie des politiques publiques, construite par T. Lowi, isole deux paramètres de classement : le degré d'applicabilité de la coercition et sa probabilité. Voir J.-C. Thoenig, 1985. "L'analyse des politiques publiques", *in* M. Grawitz et J. Leca, Traité de science politique, 4, pp. 9-10. Voir aussi M. Kiviniemi, 1986. *Op. cit*., pp. 279-280.
[1015] M. Callon, 1986. *Op. cit.*, p. 200.

en compte des logiques d'action de ces populations, nous avons distingué cinq grands facteurs qui contribuent à orienter leurs choix de localisation sur un site (Schéma 1).

Schéma 1: Les facteurs de l'attractivité d'un site universitaire auprès de ses publics-cibles[1016]



2.2.1. LE VOLUME DU BASSIN DE BACHELIERS

Le bassin de bacheliers à l'échelle départementale définit la zone géographique sur laquelle le site universitaire peut s'appuyer pour le recrutement de ses néo-étudiants. Le volume de bacheliers est lui-même déterminé par les dynamiques démographiques du département. Cette variable est d'autant plus importante que les jeunes étudiants choisissent leur lieu d'études en fonction de sa proximité avec leur domicile familial. Ainsi, environ 70% des effectifs universitaires des sites d'Albi comme La Rochelle sont issus respectivement du Tarn et de la Charente-Maritime.

[1016] Ce schéma nous est inspiré d'un schéma de synthèse réalisé par notre équipe dans le cadre de la recherche collective, déjà évoquée, sur la territorialisation de l'enseignement supérieur. Voir M. Grossetti et D. Filâtre, 2003. »Que deviendront les nouveaux établissements d'enseignement supérieur et de recherche en France ? » in M. Grossetti et P. Losego, La territorialisation de l'enseignement supérieur, L'Harmattan, p. 299. Bien sûr, ces auteurs ne sont pas responsables des modifications apportées par nous à ce schéma.

2.2.2. LES CARACTERISTIQUES DU SITE UNIVERSITAIRE

Les caractéristiques du site concernent, de façon large, la diversité de l'offre universitaire localisée, les capacités d'accueil, les services, l'encadrement pédagogique et administratif, la qualité des enseignements ainsi que le statut juridique du site (délocalisé ou université de plein exercice).

Par exemple, une offre de second cycle ou professionnalisée favorise l'attractivité du site universitaire auprès de populations étudiantes éloignées du bassin de recrutement de proximité. A la rentrée 1995 à La Rochelle, si 70% des effectifs du premier cycle sont issus de la Charente-Maritime, 8% viennent de la Charente, 13% des Deux Sèvres et 5% de la Vienne, les effectifs du second cycle sont quant à eux originaires à 68% de la Charente-Maritime, 12% de la Charente, 14% des Deux-Sèvres et 6% de la Vienne[1017]. L'environnement d'études offert par le site joue aussi mais peut constituer un inconvénient autant qu'un avantage pour les sites en villes moyennes. Les étudiants peuvent préférer les petits sites car ils sont généralement dotés de locaux plus confortables et mieux équipés, d'un encadrement pédagogique et administratif plus soutenu et individualisé. Ils peuvent privilégier les grands sites parce que l'offre est plus diversifiée, que les échanges sont plus importants ou parce qu'ils estiment que le niveau d'excellence est supérieur.

Pour les enseignants-chercheurs, la situation institutionnelle mais aussi juridique du site est primordiale. Plus précisément, la diversité de l'offre et des services liés aux activités d'enseignement et de recherche, la renommée du site ainsi que sa dynamique scientifique interne sont déterminantes. Si comme les étudiants, les enseignants-chercheurs peuvent considérer que les sites en ville moyenne ont des avantages, c'est sur les inconvénients qu'ils insistent en général. Exercer sur un site émergent signifie exercer ses activités dans un environnement scientifique encore à construire. Ces enseignants-chercheurs tiennent, en conséquence, un rôle de pionnier. Les charges administratives et pédagogiques sont considérées comme plus lourdes que sur un site ancien. Sur ces sites également, une coupure se crée et se renforce entre les enseignants-chercheurs permanents et les *turbos-profs*. Ce sont bien les premiers qui doivent organiser les

[1017] D. Filâtre, 1997. Université 2000, les effets des implantations nouvelles, étude sur la Région Centre, Lorient-Vannes et La Rochelle, 2, juillet, p. 163.

agendas pédagogiques et les ajuster en fonction de la forte mobilité des équipes enseignantes. Ce sont ceux-ci aussi qui éprouvent des difficultés pour poursuivre leurs activités de recherche. Globalement, se consacrer à sa carrière professionnelle est, le plus souvent, considéré comme incompatible avec le fait d'exercer ses activités sur un site émergent. A La Rochelle, une enseignante-chercheuse nous expliquait tout l'intérêt qu'elle avait pu trouver à son investissement à La Rochelle mais aussi tout l'intérêt qu'elle trouvait, aujourd'hui, à en partir :

> « Ce travail de pionnier m'a appris beaucoup, je sais monter des contrats, des projets destinés aux financeurs, sait me défendre face à l'État, je sais ce qu'est gérer un labo donc je ne regrette rien. Mais, justement maintenant que je sais, je voudrais m'intégrer dans une dynamique de recherche forte dans un gros labo et ne plus m'occuper de me battre pour avoir des financements. J'ai envie aussi d'être dans une grosse structure reconnue qui a une notoriété. Je voudrais revenir à des tâches plus traditionnelles de recherche et d'encadrement de thèse et dans un environnement dynamique qui va me tirer vers le haut. Il n'y a pas ici d'opportunité d'évolution de carrière… (Maître de conférence, Université de La Rochelle, janvier 2001).

Ces problèmes d'incompatibilité entre « situation d'émergence » et « logiques professionnelles et de carrière » des enseignants-chercheurs sont décuplés sur les sites délocalisés. En réalité, dans les trois cas, les enseignants-chercheurs localisés sont particulièrement impliqués en faveur du développement de leur site. Ainsi, à La Rochelle, une enseignante-chercheuse nous expliquait qu'elle concevait son rôle « public » à un triple niveau : national, régional et local :

> « En fait, nous sommes financés par l'État Donc, nous sommes au service de l'État : nous enseignons, nous formons des étudiants pour qu'ils s'insèrent ensuite dans le monde socio-économique. Après, pour la recherche, l'État mais aussi les collectivités locales nous ont aidé. Il me semble donc juste que notre travail soit aussi au service de la collectivité, qu'il y ait un juste retour pour La Rochelle, pour le département, pour la Région. Dès mon arrivée, je me suis placée dans cette perspective : "je roule pour l'État mais aussi pour les collectivités locales. Celles-ci ont joué leur rôle, c'est à nous de le jouer aussi » (Professeur, ULR, janvier 2001).

Cet extrait révèle un processus d'intégration des enseignants-chercheurs à leur territoire de rattachement. Lors des enquêtes menées auprès de la profession, nous constations notamment que ceux-ci considéraient les acteurs publics locaux comme des alliés alors qu'ils pouvaient être assez critiques vis-à-vis de leurs établissements de rattachement localisés à Toulouse. Finalement, parce qu'ils partagent un même territoire, une communauté d'intérêts se construit entre les enseignants-chercheurs et les collectivités territoriales. Il y a donc une base « pragmatique » d'intérêts communs. C'est la raison pour laquelle ces comportements professionnels favorables au développement du site sont aussi plus fréquents à La Rochelle qu'à Albi ou Rodez. Dans ces deux

derniers cas, les enseignants-chercheurs ne sont pour la plupart que de passage. De plus, l'avenir de ces deux sites étant incertain, ceux qui y sont installés ont du mal à y projeter leur avenir professionnel. A l'instar des positions de Patrick Le Galès, les politiques universitaires d'Albi et de Rodez peuvent être qualifiées de « *gouvernance dominée* »[1018] puisqu'elles sont principalement régulées par des forces externes au territoire.

En somme, les caractéristiques du site influent fortement sur les choix de localisation des étudiants et des enseignants-chercheurs. Son statut juridique est particulièrement discriminant. Sur les sites délocalisés, la dépendance vis-à-vis des sites-mères crée de nouvelles contraintes (distance au site-mère, temps passé dans les transports, turbo-équipes enseignantes, rôle spécifique de coordination administrative et humaine pour les enseignants permanents) ou accentue des contraintes rencontrées également à La Rochelle (pas ou peu de recherche, peu de seconds et troisièmes cycles, forte mobilité des enseignants-chercheurs).

2.2.3. LA STRUCTURE URBAINE REGIONALE

La structure urbaine régionale intervient aussi dans les choix de mobilité des individus. Tout d'abord, l'attractivité de la capitale universitaire régionale auprès des étudiants et des enseignants-chercheurs est toujours un facteur handicapant pour les sites localisés dans les villes moyennes. Mais, l'effet « métropole » joue plus ou moins selon que l'on se situe dans une région fortement centralisée comme Midi-Pyrénées ou plus éclatée comme Poitou-Charentes. Ensuite, l'offre universitaire existante entre les villes moyennes d'une même région contribue aussi à déterminer les flux d'étudiants : entre Albi et Rodez dans le nord-est de Midi-Pyrénées par exemple. Enfin, les mobilités étudiantes sont aussi inter-régionales. Ainsi, les étudiants de la Charente et de la Charente-Maritime peuvent être attirés par Bordeaux ou Nantes plus que par Poitiers ou La Rochelle. Dans des zones frontalières comme le sud de l'Aveyron (Millau), ils peuvent diriger leurs choix vers Montpellier. Ces mobilités individuelles ne sont pas seulement liées à des effets de distance géographique mais aussi à l'histoire des territoires.

[1018] P. Le Galès, 1998. "Régulation, gouvernance et territoire", *in* J. Commaille et B. Jobert. Les métamorphoses de la régulation politique, L.G.D.J., p. 228.

2.2.4. LE CADRE URBAIN

Enfin, le cadre urbain dans lequel est inséré le site universitaire n'est pas neutre dans les choix des étudiants et des enseignants-chercheurs. Ce sont des aspects immatériels comme l'image de la ville et des aspects matériels comme le marché local de l'emploi qui influent sur les choix individuels. Le cadre de vie global est également important en termes de services culturels, de loisirs, de lieux festifs, d'équipements sportifs et d'infrastructures de transport.

Pour conclure sur ce point, il convient de rappeler notre démarche. Pour repérer les indicateurs pertinents de l'attractivité universitaire d'un territoire, nous avons privilégié une posture méthodologique fondamentalement *individualiste*[1019]. Ainsi, dire que le bassin de bacheliers, la localisation d'une ville, son attractivité globale ou sa taille sont des indicateurs des forces et faiblesses des territoires ne signifie pas que ces éléments sont « intrinsèquement » des handicaps territoriaux. Ces indicateurs sont pertinents parce qu'ils interviennent dans les processus de choix de localisation de la masse des étudiants ou (et) des enseignants-chercheurs. Les stratégies individuelles de ces acteurs provoquent des effets que nous qualifierons, à la suite de Raymond Boudon et d'Anthony Giddens, d'« *effets d'agrégation* »[1020] ou de « *conséquences non intentionnelles d'agents* »[1021]. En effet, les étudiants et les enseignants-chercheurs n'ont pas forcément conscience ni l'intention de renforcer les inégalités territoriales.[1022] Cette meilleure connaissance des logiques de localisation des publics-cibles des politiques universitaires nous permet d'évaluer dans le point suivant le potentiel universitaire des trois territoires étudiés.

[1019] Max Weber soutient « des méthodes strictement individualistes » en sociologie. Raymond Boudon a particulièrement développé l'aspect individuel de tout phénomène social : « *les faits sociaux doivent être interprétés comme des rapports entre une pluralité d'acteurs ou d'agents* » c'est-à-dire comme des « effets d'interaction » mais aussi et le plus souvent comme des effets de « composition » ou d'agrégation.

[1020] Pour R. Boudon, « *il s'agit des effets individuels ou collectifs qui résultent de la juxtaposition de comportements individuels sans être inclus dans des objectifs recherchés par les acteurs* ». Voir R. Boudon, 1977. Effets pervers et ordre social. PUF, p. 10. R. Boudon utile plusieurs expressions pour qualifier ces effets -« effets d'agrégation », « effets de composition », « effets non désirés »- quoiqu'il préfère le concept d' « effets pervers ».

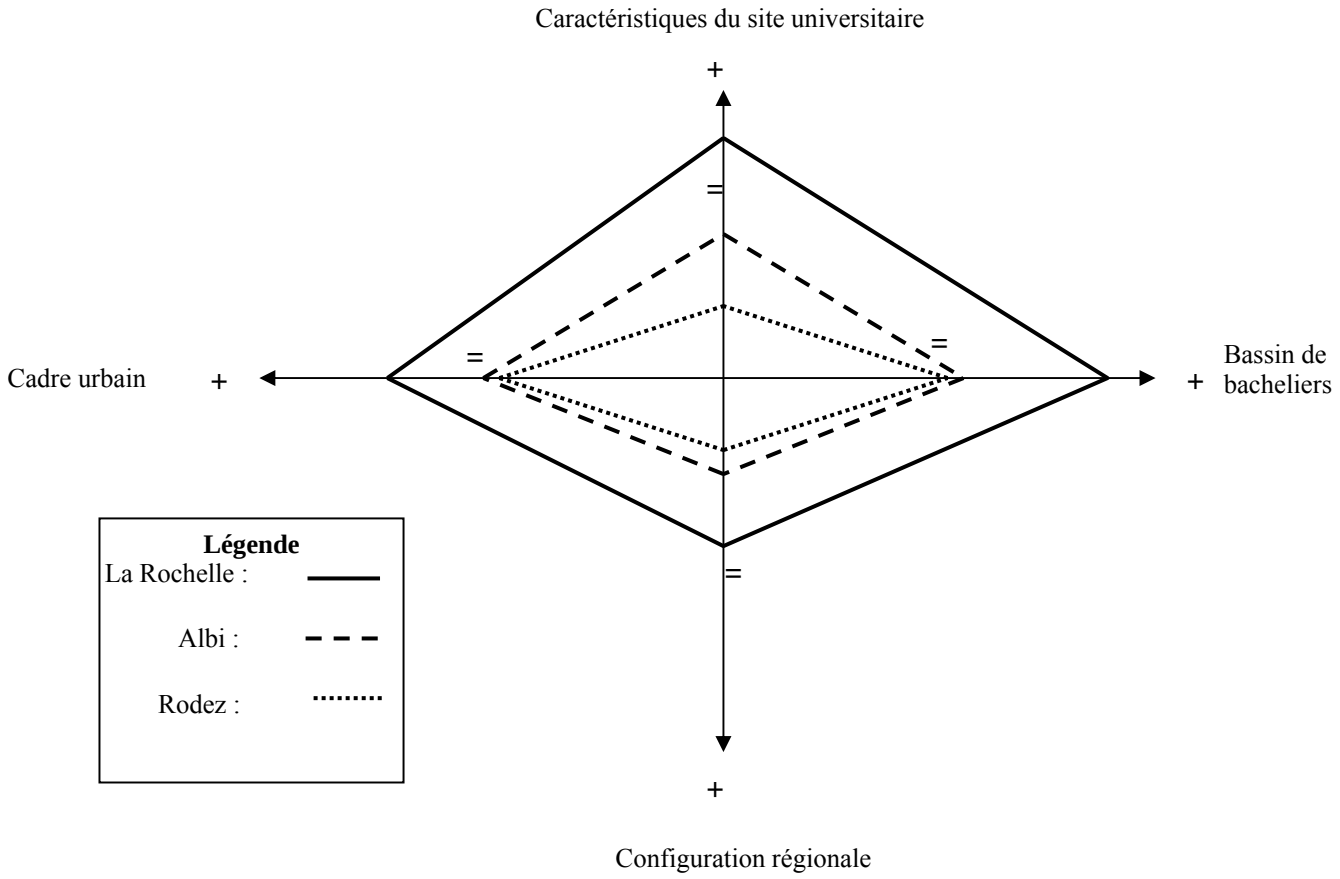
[1021] A. Giddens, 1987. La constitution de la société, PUF, p. 58.

[1022] Dans le prolongement des travaux du fonctionnaliste américain R.K. Merton sur les conséquences non anticipées de l'action, R. Boudon en France puis, plus tard, A. Giddens, en Grande-Bretagne, ont révélé les mécanismes qualifiés d'effets pervers ou de conséquences non intentionnelles. Ces auteurs considèrent que du cours de l'action surgissent sans cesse des conséquences non voulues par les acteurs. Ces conséquences non intentionnelles, si elles résultent d'activités répétitives et massives, peuvent devenir « *des conditions non reconnues d'actions ultérieures* », créer « *un cycle de rétroaction non réflexive (des boucles causales)* » et contribuer finalement à des phénomènes de reproduction sociale : A. Giddens, 1987. *Op. cit.*, p. 62.

2.3. DEFINITION D'UN POTENTIEL UNIVERSITAIRE POUR CHACUN DES TROIS CAS ETUDIES

Réfléchir aux critères universitaires et territoriaux qui influent sur les choix de localisation des étudiants et des enseignants-chercheurs enquêtés nous permet d'estimer le *potentiel* de développement universitaire propre à chacun des territoires étudiés. Le schéma ci-dessous (Schéma 2) représente visuellement le potentiel de nos trois terrains.

Schéma 2 : Potentiel de développement universitaire de La Rochelle, Albi et Rodez



Sur ce schéma, nous avons réparti sur deux axes les quatre critères territoriaux principaux qui jouent un rôle dans l'attractivité d'un site auprès de ses publics-cibles (personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche et étudiants) :

-les caractéristiques propres au site universitaire local : la diversité de l'offre de formations, l'existence d'activités de recherche ou encore le statut juridique du site ;

-le bassin de bacheliers ;

-la structure urbaine régionale, notamment le poids de la métropole régionale ;

-le cadre urbain, c'est-à-dire le dynamisme économique et démographique local et, plus symboliquement, l'image de la ville à l'extérieur.

Nous avons ensuite situé chacun de nos cas en fonction de leur position par rapport à chacun des quatre critères. Nous obtenons des quadrilatères plus ou moins grands et plus ou moins réguliers. Plus les figures s'éloignent du point central, équivalant au point « zéro » et plus elles expriment un potentiel universitaire élevé. Autrement dit, le territoire rochelais a le plus fort potentiel de développement universitaire au regard des critères considérés ici comme pertinents.

Notre objectif est maintenant de montrer comment ces conditions territoriales qui influent sur les processus sociaux du développement universitaire influent aussi sur les processus de l'action publique.

2.4. POTENTIEL UNIVERSITAIRE DES TERRITOIRES ET EFFETS SUR LES JEUX DES ACTEURS

L'idée selon laquelle les territoires sont dotés de potentiels de développement local plus ou moins favorables n'est pas nouvelle. Le fait que ces dispositions facilitent ou handicapent toute volonté collective d'intervenir en faveur du développement local est également connu. En revanche, il est plus rare d'insister sur l'impact de ces caractéristiques territoriales sur le contenu même des processus de l'action publique. Or, nous soutenons que le caractère plus ou moins fragile des contextes territoriaux rend la mobilisation des partenaires plus ou moins difficile. Cette influence suit en général une même logique : lorsque les environnements territoriaux sont peu propices, les positions des partenaires sont plus frileuses. Ces acteurs sont donc plus difficiles à enrôler dans la politique universitaire locale.

Il s'agit, d'abord, de mettre en évidence l'impact de ces environnements territoriaux sur les jugements des décideurs publics (2.4.1.), puis de montrer que lorsque ces environnements ne sont pas favorables, ils peuvent entraîner des dysfonctionnements dans les modes d'action publics locaux (2.4.2.).

2.4.1. DES FACTEURS DE JUGEMENT DES DECIDEURS PUBLICS

Les caractéristiques des territoires au sein desquels prennent réalité les politiques universitaires influent très directement sur les jugements et les orientations des différents acteurs pour au moins deux raisons.

Premièrement, il convient de rappeler que ces acteurs publics sont les représentants d'intérêts collectifs et individuels. A ce titre, les intérêts des enseignants-chercheurs et des étudiants ne sont pas complètement absents des jeux d'acteurs institutionnels. Les représentants des universités auprès des collectivités territoriales sont les porte-parole des intérêts des enseignants-chercheurs.

Deuxièmement, les décideurs publics sont également préoccupés de l'efficacité de leur action. A ce titre, les acteurs publics qu'ils soient locaux, régionaux, nationaux ou sectoriels s'appuient sur des diagnostics territoriaux avant de prendre leurs décisions en matière de délocalisation, de création d'université ou encore de renforcement des sites. Ces diagnostics visent très clairement à mesurer le potentiel des territoires en question. Ainsi, en 1990, l'État accepte de reconnaître les antennes universitaires en villes moyennes si le bassin de bacheliers affilié au site est assez conséquent et si l'antenne repose sur une masse critique d'étudiants relativement importante (entre 1000 et 5000 étudiants). Certes, ces critères n'ont pas déterminé de façon unilatérale les décisions du ministère. Toutefois, ils contribuent à encadrer les négociations entre les acteurs.

Bien sûr, cette logique d'action qui consiste à s'appuyer sur le potentiel des territoires pour décider d'une implantation universitaire peut sembler contradictoire avec le principe d'aménagement du territoire. Celui-ci vise justement à modifier des contextes territoriaux difficiles. Néanmoins, il convient de rappeler que ce référentiel d'action n'est pas unique dans les politiques universitaires. Un autre référentiel, qualifié de sectoriel dans le chapitre 6, est particulièrement déterminant lui aussi. Il implique notamment les valeurs de liberté et d'épanouissement professionnel des personnels universitaires. Ces deux registres cognitifs guidant l'action publique universitaire conduisent à ce que les sociologues de la transaction sociale appellent des « *tensions indépassables* »[1023]. Ils cohabitent dans le cours de l'action, se chevauchent et entrent en conflit.

[1023] M. Blanc, 1998. "La transaction, un processus de production et d'apprentissage du "vivre ensemble", *in* M.-F. Freynet, M. Blanc, et G. Pineau, Les transactions aux frontières du social, Chronique sociale, p. 223.

L'analyse monographique a particulièrement insisté sur l'importance de certains indicateurs territoriaux dans les choix des décideurs (bassins de bacheliers, flux de mobilité des étudiants). Dans les années quatre-vingt à La Rochelle, plusieurs initiatives affluent de toute part qui contribuent à doter la ville d'une offre de formations supérieures diversifiée. Ce « stock » de formations sera mobilisé par les collectivités locales comme ressource de négociation avec l'État en 1990. La décision de créer une université nouvelle s'appuie en partie sur des indices territoriaux positifs -le bassin de bacheliers, l'attractivité du site rochelais auprès des jeunes de la Charente-Maritime, l'image de la ville[1024]. De même, à Albi, si les universités toulousaines acceptent assez facilement d'y délocaliser des formations, ce n'est pas seulement parce que l'acteur public local a la vertu de respecter l'autonomie des établissements mais c'est aussi parce que cette ville est localisée à quatre-vingt kilomètres de la capitale régionale (moins d'une heure de route). A Rodez au contraire, c'est la distance par rapport à Toulouse (deux heures de route) et la tradition de migration des jeunes de son bassin de recrutement qui apparaissent être des obstacles difficilement surmontables pour la capacité d'action locale.

Dans ces conditions, des contextes territoriaux difficiles complexifient les possibilités de mobilisation des partenaires et peuvent, par conséquent, entraîner des dysfonctionnements dans les pratiques politiques locales.

2.4.2. DES FACTEURS DE DYSFONCTIONNEMENTS PUBLICS LOCAUX

Généralement, nous avons remarqué que plus une situation locale était fragile, plus les partenaires des acteurs publics locaux avaient tendance à s'engager avec réticence dans la politique locale. Les réactions des acteurs publics locaux sont inverses. La responsabilité de l'acteur public local consiste bien à transformer des situations territoriales défavorables. Gouverner relève d'une modification de contraintes :

« *Acting (…) to modify what would otherwise be an expected course of events* »[1025].

[1024] En 1991, le Ministre Lionel Jospin évoque « l'image » de la ville de La Rochelle pour justifier de la création d'une université nouvelle.

[1025] H. Arendt, 1961, p. 117 cité par C. Stone, 1993. "Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach", Journal of urban affairs, 15, (1), p. 16.

Ainsi, quand l'université de La Rochelle connaît des difficultés importantes et que les évaluateurs du CNE (Comité national d'évaluation)[1026] prônent le repli de l'établissement sur ses missions de proximité, l'Agglomération rochelaise renforce au contraire son attention et son soutien. Or, dans une situation où la croissance des sites est heurtée, ralentie et incertaine, les acteurs publics locaux subissent le poids de leur responsabilité territoriale et peuvent s'orienter vers des stratégies peu porteuses. C'est ce qui semble se passer à Rodez à travers certaines pratiques politiques singulières par rapport aux deux autres cas étudiés.

Tout d'abord, alors qu'à La Rochelle et Albi, les « exécutifs » sont plutôt appuyés sur des compétences administratives, l'acteur public local se caractérise à Rodez par sa dimension technique. Entre 1996-98, les personnels mobilisés sont exclusivement un consultant spécialisé dans le domaine de l'enseignement supérieur, un chargé de mission non fonctionnaire spécialiste du développement local et le directeur d'une agence d'appui au développement économique de l'Aveyron. Or, l'appui sur ces compétences techniques peut présenter quelques faiblesses dans la gestion des relations aux représentants localisés des milieux universitaires toulousains. La relation aux universitaires exige des qualités particulières de « médiation » dont ne sont pas forcément dotés les experts ou les personnels contractuels.

Ensuite, alors que dans les deux autres cas, les politiques universitaires sont contrôlées par des équipes stables et légères, à Rodez c'est l'instabilité et la *redondance*[1027] qui prévalent. Jusqu'en 1996, la politique locale repose sur deux agents, l'un administratif, l'autre contractuel. A partir de cette date, l'équipe se renouvelle et s'étoffe. En outre, les élus font régulièrement appel à des experts externes. Finalement, sur les dix ans étudiés, l'exécutif change trois fois.

Enfin, l'activité de planification est particulièrement privilégiée à Rodez alors qu'elle est secondaire dans les deux autres cas. Alors que les contributions aux schémas sectoriels étatiques en restent à La Rochelle et Albi à des considérations générales et à

[1026] CNE, 1997. L'université de La Rochelle, rapport d'évaluation, septembre.

[1027] O. Borraz définit la « redondance organisationnelle » comme « *l'introduction d'un nombre de composants supérieurs à celui qui est strictement nécessaire pour assurer le fonctionnement d'un système* ». Toutefois, O. Borraz précise que cette redondance a une fonction latente de protection et de légitimation des municipalités auprès des populations locales. O. Borraz, 1996. "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", Revue française de science politique, 4, p. 644.

des objectifs larges, celles de Rodez sont toujours plus raffinées entre le Plan U2000 et le Plan U3M. A ce titre, la contribution de Rodez à U3M peut être rapprochée des méthodes classiques de la *planification stratégique*[1028] dans les villes. Elle s'appuie sur un important travail d'expertise de nature économique et territoriale et les projets universitaires sont définis en fonction de ces diagnostics socio-économiques locaux. Or, comme nous l'avons déjà évoqué, même si ces projets sont pertinents à plusieurs titres (du point de vue du territoire, du point de vue de l'employabilité des étudiants, du point de vue, peut-être, des intérêts futurs des établissements universitaires), ils ont peu de chance de voir le jour car ils ont été conceptualisés sans que soient véritablement impliqués les universitaires.

Pour conclure, nous devons préciser que ces pratiques pouvant conduire à des dysfonctionnements sur le plan relationnel ne sont pas liées à une conception monopolistique des politiques publiques ou à un sentiment de supériorité du de la part l'acteur public local. Dans le cas de Rodez, ces comportements sont clairement liés à l'impuissance politique locale à casser une situation périphérique sur le plan universitaire et à pallier l'atonie des universités toulousaines et de l'État. Ils expriment plus globalement un processus de fragilisation de l'acteur local qui se traduit en fin de décennie par un nouveau changement organisationnel du syndicat mixte en 1998 et par la multiplication des études d'expertise.

[1028] J.-G. Padioleau, 1989. *Op. cit*.

Conclusion du chapitre 7

Nous avons insisté sur la nécessité de concevoir les politiques universitaires dans leur contexte universitaire et territorial. L'intervention publique locale est différente selon qu'elle se trouve face à une situation d'université de plein exercice ou face à une situation de site délocalisé. Nous avons considéré le secteur universitaire non plus seulement comme un système d'action institutionnel mais aussi comme une réalité sociale mettant en jeu la production de formations supérieures et d'activités de recherche et impliquant ceux qui font l'université au quotidien (enseignants-chercheurs, personnels administratifs et étudiants). Cette dernière catégorie est finalement le public-cible des politiques universitaires locales. Le problème est que la façon dont ce public leur répond est en grande partie fonction des conditions territoriales dans lesquelles ces politiques s'inscrivent. La conduite de politiques universitaires est d'autant plus difficile qu'elle s'imprime dans un contexte territorial défavorable.

Par conséquent, les acteurs publics locaux observés font face à des problèmes de développement universitaire « *territorialisés* » c'est-à-dire à chaque fois spécifiques au regard des modes de fonctionnement du secteur, de leurs implications sur le territoire et des caractéristiques propres à chacun des territoires. Nous considérerons que les acteurs publics locaux sont insérés dans un double environnement de contraintes : celui des systèmes d'action et celui des contextes universitaires territorialisés. Selon Anselm Strauss, les négociations entre acteurs sont toujours insérées dans un « *contexte structurel* »[1029] qui pèse sur celles-ci. De façon similaire, Jean Rémy considère que la « *transaction sociale* » prend réalité dans une « *situation* » d'interaction et dans un « *contexte* ». Ce *contexte* définit des limites plus fortes et plus indirectes que la *situation* : « *les agents ont une certaine prise sur la redéfinition de l'interaction et n'ont qu'une incidence indirecte sur le contexte* »[1030]. Dans cette perspective, il s'agit de considérer que les contextes universitaires et territorialisés structurent de façon insistante les processus de l'action publique universitaire. Il est difficile pour les acteurs locaux de modifier le statut juridique du site, de jouer sur les effectifs étudiants ainsi que sur l'offre de formations. L'histoire (sans fin) de la mise en place de l'établissement public

[1029] Voir A. Strauss, 1992. La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme. Textes réunis et présentés par I. Baszanger, L'Harmattan, p. 47.
[1030] J. Remy, 1998. La transaction sociale, formes de sociabilité et posture méthodologique, *in* M.-F. Freynet, M. Blanc, et G. Pineau, Les transactions aux frontières du social, Chronique sociale, p. 24.

administratif réunissant les sites d'Albi, Rodez, Castres et Figeac le prouve. Précisons toutefois que la création légale d'une université ne garantit pas pour autant son émergence concrète. Cela dépend encore des étudiants et des enseignants-chercheurs qui accepteront de s'investir sur le site concerné. Il est sans doute encore plus difficile d'intervenir sur les contextes territoriaux. La situation géographique ou l'attractivité du site auprès des étudiants sont des éléments plus ou moins donnés *a priori* et difficiles à modifier dans un temps limité : « *les contraintes structurelles naissent de l'existence objective de propriétés structurelles que l'institution peut difficilement modifier* »[1031]. Bref, les processus de développement universitaire de territoires non métropolitains sont complexes et nécessitent la réunion de divers paramètres pour prendre réalité. Le tableau suivant (Tableau 3) fait la synthèse des caractéristiques des contextes universitaires et territoriaux analysés dans ce chapitre. Il met aussi en évidence les statuts de ces contextes et les leviers de leur transformation. Il permet enfin d'évaluer le poids de ces contextes sur les processus d'action publique.

Tableau 3 : Les effets de contexte dans les processus de l'action publique universitaire

Propriétés des contextes dans le domaine de l'action universitaire locale	**Facteurs de transformation**	**Statut de ces contextes**	**Impact sur les processus d'action publique**
Caractéristiques du site : effectifs, offre de formation…	Politiques publiques. Politique des universités. Comportements des étudiants et des enseignants-chercheurs. Conditions territoriales.	Conséquences de négociations publiques passées. Effets d'agrégation de comportements sociaux.	**moyen**
Statut juridique du site	Le Ministère. Indirectement, la conjoncture économique, le potentiel des territoires concernés. Les politiques locales.	Conséquences de négociations publiques passées.	**Fort**
Caractéristiques des territoires : démographie, bassin de bacheliers, image de la ville, situation géographique, situation économique, climat…	Politique d'aménagement (infrastructures routières, action économique…). Comportements sociaux et des entreprises.	Données physiques. Conséquences de politiques d'aménagement du territoire passées. Effets d'agrégation de comportements sociaux.	**Fort**

[1031] A. Giddens, 1987. *Op. cit.*, p. 235.

La question finale consiste alors à savoir comment les acteurs publics locaux peuvent maîtriser ces contextes universitaires territorialisés sachant que ces derniers forment une matrice délimitant leurs possibilités d'action et leurs marges de manœuvre. Nous soutenons que l'efficacité de l'action publique locale repose sur la capacité des décideurs locaux à *adapter* leurs stratégies d'action et d'interaction à ces contextes territorialisés. Gouverner les villes moyennes par l'action implique, par conséquent, de développer des compétences *situées* ou territorialisées.

Chapitre 8
Synthèse et modélisation

Les trois chapitres précédents poursuivaient un objectif de déconstruction de la réalité politique et sociale observée à La Rochelle, Albi et Rodez. A la manière ideal-typique wébérienne, nous avons « *accentué unilatéralement un ou plusieurs points de vue* »[1032] à savoir les mécanismes de légitimation politique, les processus de co-construction de l'action publique et les effets des contextes universitaires et territoriaux. L'objectif de ce huitième chapitre est finalement de comprendre quels sont les éléments de couture entre chacune de ces dimensions observées individuellement. Dès lors, le chapitre se structure en trois temps. Un premier temps est consacré à la synthèse des résultats discutés dans les chapitres 5, 6 et 7. Il s'agit de restituer le caractère tridimensionnel de l'activité d'encadrement politique de l'action publique universitaire (1). Un deuxième temps est consacré à formaliser un modèle de gouvernement pragmatique territorialisé (2). Un troisième temps vise à mettre en perspective théorique nos résultats (3).

1. GOUVERNER PAR L'ACTION : UN PROBLEME COMPLEXE

Dans le chapitre introductif, nous avions considéré, à l'instar de la sociologie de la gouvernance, que l'action publique était le nouveau centre de gravité de l'activité gouvernementale locale. Gouverner relevait d'une capacité à conduire une action publique « efficace »[1033]. Toutefois, nous avions estimé que les processus de l'action publique et notamment les divers arrangements entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux n'étaient pas forcément tous de nature politique. L'enjeu consistait alors à repérer les activités d'encadrement politique local de l'action publique ; un cheminement théorico-méthodologique que nous avons cherché à traduire à partir de

[1032] M. Weber, 1968. Essais sur la théorie de la science, Plon, p. 181.
[1033] J.-Y. Nevers, 1997. "Coopération et construction d'une capacité de gouvernement", J.-P. Gaudin et G. Novarina, Politiques publiques et négociation, CNRS-Editions, p. 144.

l'expression *gouverner par l'action*. Cette activité d'encadrement politique local de l'action universitaire est un problème *complexe*. Selon Edgar Morin, ce qui est complexe est « *ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se réduire à une idée simple* »[1034]. Notre préoccupation est alors de clarifier ce problème de gouvernement sans pour autant le rendre simpliste ou caricatural. Il est utile pour cela de repartir des hypothèses principales posées par la sociologie de la gouvernance. Le modèle des régimes urbains de Clarence Stone[1035] constitue la base théorique à partir de laquelle nos résultats seront discutés.

Pour définir la complexité du gouvernement des villes, C. Stone retient deux variables centrales : la *nature et le degré de difficulté attachés aux problèmes* inscrits sur l'agenda public local et le *degré de dispersion des ressources* requises pour résoudre ces problèmes[1036]. Les problèmes qualifiés par C. Stone de « routiniers » se caractérisent par leur nature gestionnaire, n'impliquent pas d'enjeux de changement social et peuvent être généralement traités de manière autonome par les institutions publiques locales. Les problèmes « non routiniers » se caractérisent, au contraire, par des enjeux de changement social et économique et par la nécessité de mobiliser et de *coordonner* des ressources gouvernementales mais aussi et surtout non gouvernementales. Pour illustrer, les politiques de développement local ou de restructuration urbaine peuvent être qualifiées de politiques « non routinières »[1037]. La question des interdépendances entre les acteurs publics et les acteurs privés est donc au centre de la complexité du gouvernement dans la théorie des régimes urbains et plus largement des modèles de la gouvernance. Cette complexité se prolonge dans la constitution de coalitions et dans l'aptitude à introduire de la « *coordination* » et de la « *coopération* » pour « *rendre possible une action collective* »[1038].

L'investigation menée montre que les politiques universitaires rassemblent les traits caractéristiques des politiques dites « non routinières ». Les dépendances des

[1034] E. Morin, 1990. Introduction à la pensée complexe, ESF Editeur, p. 10.
[1035] C. Stone, 1993. "Urban regimes and the capacity to govern: a Political Economy Approach", Journal of Urban affairs, 15 (1), pp. 1-28. Pour une compréhension du modèle des régimes urbains développé par C. Stone voir aussi J.-Y. Nevers, 1997. *Op. cit.*
[1036] C. Stone, 1993. *Op. cit.* p. 12 et 18-22.
[1037] En même temps, la hiérarchisation des problèmes publics en fonction de leur degré de complexité interne reste un problème. Aujourd'hui, tout paraît se complexifier. Certains services publics locaux qui pouvaient être considérés, jusque là, comme des problèmes routiniers deviennent eux aussi complexes au vu de l'introduction de valeurs d'action plus globales. Ainsi, la gestion des déchets ménagers devient un problème complexe qui croise des questions techniques avec des questions de respect de l'environnement.
[1038] J.-Y. Nevers, 1997. *Op. cit.*, p. 152.

acteurs locaux vis-à-vis des universités et de leurs composantes sont fortes. En même temps, cette interdépendance local/sectoriel est-elle la seule variable explicative de la complexité du gouvernement par l'action publique universitaire ? Les résultats développés dans la deuxième partie de la thèse invitent à une approche plus globale. La « complexité », telle que nous la concevons ici, naît, en premier lieu, du caractère multidimensionnel de l'environnement d'action des acteurs publics locaux : leur territoire de légitimité (1.1.) ; les moyens d'action essentiellement externes et distribués entre divers partenaires (1.2.) ; les problèmes universitaires et territorialisés à résoudre (1.3.). En outre, cette complexité provient du caractère « *dialogique* »[1039] de ces trois propriétés essentielles de l'environnement d'action universitaire locale. Le principe dialogique permet de maintenir la dualité dans l'unité et réciproquement. Ainsi, les trois termes de l'environnement public local sont à la fois indissociables et antagonistes Ils impliquent, par conséquent, des réponses gouvernementales tridimensionnelles.

1.1. COMPLEXITE ET LEGITIMITE

Il convient d'abord de revenir sur le lien étroit qui existe entre la complexité du gouvernement par l'action et les exigences de légitimité territoriale. Les élus locaux et leurs équipes administratives et techniques ne sont pas seulement mus par la promotion d'intérêts individuels mais sont aussi des représentants d'intérêts collectifs territoriaux. C'est le « *dosage variable de ces deux perspectives et leur articulation (…)- la recherche de l'avantage individuel et direct* [et] *la quête d'un sens global et solidaire-* qui constitue, selon J.-P. Gaudin, la spécificité de « *l'agir politique* »[1040]. Nous avons été amenés à préciser deux propriétés des processus de légitimation politique locale contemporaine qui participent de la complexité du gouvernement par l'action :

- d'une part, la légitimité n'est pas donnée *a priori* mais résulte d'un travail de justification et de démonstration (1.1.1.) ;
- d'autre part, l'efficacité politique dépasse la seule production d'activités universitaires (1.1.2.).

[1039] E. Morin, 1990. *Op. cit*., p. 99.
[1040] J.-P. Gaudin, 1995. "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", Revue française de science politique, 45 (1), p. 41.

1.1.1. LA LEGITIMITE N'EST PAS DONNEE *A PRIORI*

Premièrement, la légitimité politique locale résulte d'un travail de justification politique. Mobiliser le terme de « justification », en référence au modèle développé par Luc Boltansky et Laurent Thévenot, ou de « légitim*ation* » plutôt que celui de légitimité permet de mieux rendre compte du caractère jamais acquis mais au contraire toujours en construction-déconstruction de la légitimité politique locale[1041]. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre 5, l'engagement des institutions locales sur le dossier universitaire résulte moins de réactions à des contraintes externes ou à des demandes sociales locales explicites que d'initiatives propres portées par les équipes politiques contrôlant ces institutions. Quand ces dernières s'engagent en faveur du développement universitaire de leur territoire, elles ne mesurent pas forcément toute la complexité du dossier qu'elles vont avoir à traiter mais elles sont convaincues que « développement universitaire » et « développement local » vont de pair. Le dossier universitaire véhicule des valeurs sociales locales désirables, est porteur de légitimité politique locale et justifie l'entrepreneuriat politique.

De plus, la légitim*ation* politique relève d'un processus continu et dynamique qui n'intervient pas qu'au démarrage des politiques universitaires, même si c'est un moment privilégié pour en comprendre les mécanismes. Nous avons cherché à mettre en évidence combien le rapport élus/administrés était continuellement présent dans les processus de l'action universitaire. Les acteurs publics locaux évaluent régulièrement les politiques qu'ils mènent, leurs réalisations (*outputs)* et leurs effets (*outcomes)* ; la gestion des relations aux partenaires est toujours sous-tendue par des exigences de satisfaction d'intérêts proprement territoriaux. Par exemple, il peut se trouver que les enjeux de partenariat avec les universités conduisent les acteurs locaux à se détacher momentanément des principes de justification qui fondent leur légitimité. Ces désajustements peuvent conduire à la fragilisation du consensus politique et social local lors de périodes électorales notamment. C. Stone n'élude pas ce facteur de complexité du gouvernement urbain puisque, selon lui, ce sont bien les élus qui privilégient de s'investir sur des dossiers de développement local plutôt que de s'en tenir à des actions routinières typiques du *statu quo*. Ces grands dossiers sont considérés par les élus comme les plus créditeurs de légitimité politique. Par conséquent, par leurs choix d'intervention souvent

[1041] L. Boltanski et L. Thévenot, 1991. De la justification, les économies de la grandeur, Gallimard, p. 54.

ambitieux et leurs propres enjeux de légitimité territoriale, les élus participent à la production de complexité.

1.1.2. L'EFFICACITE POLITIQUE DEPASSE LA SEULE PRODUCTION D'ACTIVITES UNIVERSITAIRES

Deuxièmement, nous rejoignons C. Stone quand il considère que la légitimité politique locale contemporaine est étroitement liée à la *capacité d'action* des institutions et de ceux qui les dirigent. Toutefois, comme nous l'avons vu dans le chapitre 5 ainsi que partiellement dans le chapitre 6, la légitimité politique locale ne s'appuie pas, de façon stricte, sur la production de politiques universitaires comme le laisse entendre le rapprochement réalisé par C. Stone entre « légitimité » et « capacité d'action ».

L'efficacité de l'action politique locale se traduit d'abord par des enjeux d'efficacité territoriale. Il s'agit de savoir si les résultats sont conformes aux objectifs fixés au départ en termes de développement universitaire, de réponse aux attentes des familles locales les plus modestes et de développement économique, technologique et d'emploi.

L'efficacité d'une politique se traduit également par des exigences d'« efficience » -quel est le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés notamment financiers ? - et d'« équilibre », l'implication sur le dossier universitaire ne devant pas conduire à léser d'autres dossiers inscrits sur l'agenda local.

Enfin, l'efficacité relève d'exigences de « sensibilité » démocratique, ce que les anglo-saxons traduisent par le terme *responsive capacity :* en quoi les actions menées sont à l'écoute des intérêts sociaux locaux à l'instant « t », ces intérêts pouvant se transformer en préférences explicites dans certaines situations d'action favorables (controverse politique locale, élections) ? Par conséquent, l'efficacité a un sens précis dans le champ politique et mêle d'un côté, des valeurs pragmatiques spécifiques en termes d'efficacité sectorielle et territoriale et en termes d'équilibre intersectoriel et d'efficience et de l'autre, des valeurs plus normatives et symboliques.

En fonction de ces deux grands résultats, nous avons associé la légitimité politique locale à un travail permanent de *démonstration de capacité d'action.* Dès lors, l'enjeu de la légitimité territoriale est un premier facteur de complexité des activités gouvernementales locales.

1.2. COMPLEXITE ET MOYENS D'ACTION

En définitive, la complexité émane des institutions elles-mêmes et des valeurs de démocratie libérale qui les fondent. Ces valeurs articulent étroitement la légitimité politique à une *démonstration* de capacité à résoudre des problèmes sociaux et à produire du développement économique local. Toutefois, la complexité provient également des moyens dont dispose l'acteur public local pour atteindre les buts qu'il s'est fixé. Comme nous avons tenté de le mettre en évidence dans le chapitre 6, la difficulté est que ces moyens et ces ressources d'action sont majoritairement dispersés. Car, si les politiques universitaires sont complexes, c'est qu'elles ne peuvent pas être menées de front et de façon monopolistique par les acteurs publics locaux. Elles résultent de co-construction entre différents acteurs. Cette idée est au centre de la théorie des régimes urbains de C. Stone et plus largement de la sociologie de la gouvernance. Toutefois, l'analyse menée ici permet d'avancer au moins deux précisions sur le caractère complexe de cette co-production.

Tout d'abord, ces réseaux d'interaction, qui peuvent être saisis de façon indifférenciée à partir des notions de *partenariat* ou de *coopération,* n'ont, dans la réalité observée, rien de naturel. Ce sont des construits sociaux et politiques qui s'inscrivent dans le temps long, impliquent des compétences relationnelles plus ou moins sophistiquées, et sont toujours instables et fragiles.

Ensuite, ces interactions productives prennent diverses formes selon les protagonistes impliqués et posent, à ce titre, des problèmes de traitement politique également variés.

Ainsi, trois niveaux de coordination ont pu être distingués et qualifiés : le partenariat de proximité entre les niveaux de décision locaux (agglomération et département) (1.2.1.) ; le partenariat *multiniveaux* entre les collectivités locales, la Région, l'État voire l'Europe (1.2.2.) ; l'échange *local/sectoriel* qui implique les acteurs publics locaux et les milieux universitaires locaux ou localisés (1.2.3.). Les résultats d'analyse montrent que ces niveaux de coordination diffèrent dans leur nature, leur degré d'intégration et leurs enjeux de gouvernement.

1.2.1. LE PARTENARIAT DE PROXIMITE

Déjà au niveau local, les politiques universitaires résultent d'alliances plus ou moins institutionnalisées, dans le cadre de syndicats mixtes par exemple, entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales (Ville, Structure intercommunale, Département, Région). Cette ingénierie institutionnelle est propre à chaque cas. Toutefois, il faut souligner la récurrence du partenariat Agglomération[1042]-Département. L'idée maîtresse de ce partenariat *de proximité* est que sa stabilité semble dépendre d'une certaine base de solidarité *a priori* entre les partenaires.

Comme nous l'avons vu, ces constructions institutionnelles résultent d'interdépendances « fonctionnelles ». Les alliances entre collectivités locales sont destinées à augmenter la capacité d'action de chacune sur un dossier d'envergure, le développement universitaire. Mais, ces constructions résultent aussi d'interdépendances politiques fortes puisque le dossier des formations supérieures est hautement créditeur de légitimité, pas seulement pour le territoire urbain où le site universitaire est localisé mais aussi pour le « milieu » politique local et régional. A ce titre, ces partenariats inter-collectivités sont autant marqués par des logiques d'association que par des logiques concurrentielles et conflictuelles. La concurrence est politique puisque chacun des protagonistes a intérêt à s'imputer le développement universitaire local auprès des populations locales. Les conflits existent aussi puisque les priorités peuvent être différenciées en fonction notamment de l'échelle de responsabilité de l'institution. Ainsi, les Départements et les Régions insisteront plutôt sur l'équilibre territorial et le développement économique alors que les Villes privilégieront la question culturelle et sociale et l'attractivité urbaine. Aussi, certaines conditions semblent être nécessaires à la stabilité de ces relations. Nous en avons noté trois principales : le principe partenarial ; des arrangements de type associés/rivaux ; une certaine solidarité *a priori*.

Le principe partenarial équivaut, dans le sens premier du terme, à ce que les collectivités territoriales partenaires apportent des contributions de même nature (financières) et de même ampleur au projet universitaire. La stabilité de la relation repose également sur une certaine capacité des protagonistes, non pas à dépasser -ce qui est impossible- mais à assumer leurs rapports dynamiques en termes de solidarité/concurrence ou d'associés/rivaux. Les équilibres trouvés par les acteurs sont

[1042] Ville ou Structure intercommunale.

d'ailleurs contingents et ne sont décelés que par l'analyse inductive. A Albi, le partenariat Ville/Département repose sur une certaine acception du leadership de la Ville dans la conduite de la politique universitaire. En même temps, la Ville accepte de partager la « ressource » universitaire avec le deuxième pôle urbain du Tarn, Castres. A La Rochelle, en plus de la relative équivalence des apports financiers entre le Département et l'Agglomération, l'équilibre repose sur une certaine division des tâches politiques : l'Agglomération est le chef de file du développement universitaire, le Département, celui du développement de l'école d'ingénieurs. Enfin, et c'est pourquoi nous l'avons qualifié de *proximité*, ce partenariat semble devoir s'appuyer sur une certaine solidarité *a priori* entre les protagonistes ou pour le dire autrement sur des tensions concurrentielles atténuées. Cette hypothèse est liée à la récurrence du duo Agglomération/Département au détriment de compositions territoriales plus élargies, entre Ville/Département/Région ou entre villes-chefs lieux de différents départements par exemple.

Or, le duo Ville (ou Agglomération)/Département présente des avantages coopératifs indéniables. Si les conflits ne sont pas absents, les tensions concurrentielles entre les deux niveaux sont faibles dans le cas des politiques universitaires. En effet, les deux niveaux de décision aspirent à l'acquisition d'une même ressource -l'université- au profit d'un même territoire –la ville chef-lieu- et doivent donc convaincre leurs partenaires obligés que sont l'État et les universités. La réussite de l'un de ces deux niveaux n'est donc pas conditionnée par l'échec de l'autre comme c'est justement le cas, selon Georg Simmel, dans une relation de concurrence : « *si l'un remporte la victoire, elle sera forcément refusée à l'autre* »[1043]. De plus, la réussite de l'un comme celle de l'autre reposent plus sûrement sur une émulation conjointe alors que dans la concurrence c'est « *la différence entre les énergies individuelles qui fait que l'on perd ou que l'on gagne* »[1044]. L'importance de l'effort de l'un (l'Agglomération) n'annule pas l'importance de l'effort de l'autre (le Département). Au contraire, ils s'ajoutent. Cela n'est pas le cas, par exemple, entre Albi et Rodez lorsque l'État lance un appel d'offre pour l'acquisition d'une école des Mines : la réussite de l'un repose *a priori* sur une certaine inégalité des mérites réciproques[1045]. Dès lors, l'encadrement politique de l'action publique universitaire est sous-tendu par des problèmes d'articulation d'intérêts

[1043] G. Simmel, 1992. Le conflit, Circé, p. 91.
[1044] *Ibid*., p. 89.
[1045] Même si nous savons, par ailleurs, que d'autres éléments interviennent dans l'évaluation étatique qui ne sont justement pas seulement liés aux efforts politiques locaux réciproques (solidarité partisane, ressources territoriales déjà là)

politiques territoriaux profondément interdépendants. Les conditions qui rendent possible sur le long terme ces partenariats politiques sont, au-delà de l'équivalence des contributions financières, l'élaboration conjointe de règles de coordination de type « associés-rivaux » et une certaine base préexistante de solidarité.

1.2.2. LE PARTENARIAT MULTINIVEAUX

En parallèle à ce premier niveau de partenariat politique dit « de proximité », il convient d'adjoindre un autre niveau de partenariat qualifié celui-ci de « *multiniveaux* ». C. Stone ne fait qu'évoquer les relations entre les institutions politiques locales américaines et le niveau fédéral. D'autres auteurs, préoccupés de comparaison internationale, ont pu corriger cette faiblesse originelle de la théorie des régimes urbains. Les relations que nous qualifions ici de « multiniveaux » correspondent à ce que Gerry Stoker et Karen Mossberger appellent l'*architecture* de la complexité gouvernementale (*the architecture of governmental complexity*)[1046]. En effet, les politiques universitaires d'Albi, Rodez et La Rochelle peuvent difficilement être considérées comme « locales » puisqu'elles sont le fruit d'interactions complexes entre les niveaux de décision locaux et supérieurs (État, Région, Europe). Souvenons combien l'État, avec ses calendriers de planification universitaire, impose le rythme aux politiques locales observées. Le partenariat multiniveaux a certains traits communs avec le partenariat de proximité présenté précédemment bien qu'elle s'en distingue par son caractère plus concurrentiel que solidaire.

Ici, les interdépendances sont démultipliées. Elles sont juridiques puisque l'État seul est compétent en matière universitaire. Elles sont financières car les financements croisés sont un levier d'investissement universitaire local majeur. Elles sont politiques car le dossier universitaire est porteur de légitimité politique pour tous les niveaux de décision territoriaux. Enfin, elles sont quasiment systématisées dans le cadre des nouvelles politiques contractuelles et territorialisées de l'État en matière d'aménagement et de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche (Plan U2000, schéma de 1995, Plan U3M/CPER 2000-2006). En somme, en France, la *co*-construction des politiques de développement universitaire est quasiment devenue une norme en cette fin de XXe siècle. De plus, nous pouvons, ajouter un quatrième facteur d'interdépendance : le partage des responsabilités politiques. En effet, la technique du

[1046] G. Stoker et K. Mossberger, 1994. "Urban regime theory in comparative perspective", Environment and Planning C :Government and Policy, 12 (2), p. 199.

« *parapluie* » que D. Lorrain associe au *partenariat généralisé*[1047] s'applique ici aussi. Tout en permettant aux élus locaux et à leurs partenaires de renforcer leurs capacités entrepreneuriales respectives, les co-financements protègent chacun en distribuant les responsabilités.

Donc, les interdépendances multiniveaux sont particulièrement fortes. Or, les cadres contractuels et territorialisés au sein desquels prennent réalité ces relations multi-niveaux créent des problèmes d'action collective particulièrement complexes. Les tensions concurrentielles et conflictuelles et les rapports de pouvoir sont démultipliés.

Premièrement en effet, pour les niveaux de décision locaux, les interactions stratégiques ne concernent plus seulement l'État mais aussi la Région et l'Europe ainsi que les milieux universitaires régionaux et locaux.

Deuxièmement, les tensions concurrentielles sont fortes notamment entre différents acteurs publics locaux mis en concurrence pour acquérir des ressources universitaires et financières rares.

Troisièmement, les dynamiques conflictuelles sont tout aussi marquées puisque les acteurs ne s'entendent pas forcément sur les valeurs normatives qui guident l'action : les uns privilégient les valeurs d'aménagement et de développement du territoire, les autres, les valeurs sectorielles symbolisées notamment par les logiques d'établissement ou les préoccupations professionnelles des universitaires.

Quatrièmement, les rapports de force ne sont pas absents entre niveaux de décision (supérieurs et inférieurs) et entre acteurs de différents statuts (les collectivités locales par rapport aux universités régionales). Chacun des acteurs impliqués est en effet doté de ressources hétérogènes plus ou moins pertinentes dans l'échange contractuel. Au vu de nos résultats, bien que le cas rochelais diffère un peu, les acteurs publics locaux observés sont le plus souvent dotés d'un pouvoir de négociation faible.

Dans ces contextes d'action collective particulièrement complexes, les acteurs publics locaux sont donc amenés à faire la preuve de leur mérite différentiel par rapport à d'autres acteurs locaux responsables d'autres territoires. Plusieurs exigences semblent nécessaires pour que la relation multiniveaux puisse être exploitée favorablement au profit des intérêts locaux. Il convient, d'abord, de distinguer les compétences locales qui sont plus strictement associés à la captation de financements externes. Il semble que

[1047] D. Lorrain, 1993. "Après la décentralisation, l'action publique flexible", Sociologie du travail, (3), p. 300.

l'influence au centre que pouvait exercer les notables locaux ne suffise plus. Au contraire, l'engagement financier local semble être une condition *sine qua none* à l'engagement financier externe. Ainsi, la relative équivalence des contributions réciproques est aussi une règle du partenariat multiniveaux, comme c'est le cas du partenariat politique de proximité. Dès lors, les coalitions politiques de proximité présentent un intérêt indéniable puisqu'elles gonflent les enveloppes financières locales et impliquent des engagements financiers externes au moins équivalents sinon supérieurs. Un troisième point ressort qui est la tendance, encore émergente chez les acteurs publics locaux observés, à la diversification de leurs réseaux de partenaires financiers externes. Ainsi, aux financements étatiques et régionaux peuvent s'adjoindre ou se substituer des fonds européens qui tout en augmentant la capacité financière locale permettent aussi aux élus locaux de renforcer leur pouvoir vis-à-vis de chacun de leurs partenaires politiques et financiers. Nous avons noté qu'à cette stratégie de diversification des partenaires financiers, surtout visible à La Rochelle, est associée l'affirmation de compétences humaines spécifiquement destinées au montage de dossiers de financement multiniveaux.

Mais, comme cela a déjà été dit, l'exploitation locale des relations multiniveaux ne s'appuie pas seulement sur des aspects strictement financiers mais implique aussi qu'y soient associés des projets universitaires concrets les justifiant. Le problème est alors délicat puisqu'il s'agit, pour les acteurs locaux de faire la preuve d'une capacité à se « distinguer » dans des systèmes de programmation universitaire concurrentiels et conflictuels. Certaines stratégies de positionnement, traditionnelles ou non, semblent peu pertinentes dans le nouveau contexte contractuel : la revendication au centre, la négociation d'égal à égal avec l'État comme peut le faire la Région ou encore l'appui sur l'expertise territoriale. En revanche, preuve que les systèmes d'action publics contemporains ne fonctionnent plus sur les règles de la régulation *croisée*, les acteurs publics locaux développent de nouvelles compétences que nous avons qualifiées de *productives*. En effet, alors que l'État privilégie désormais, au moins partiellement, d'inscrire ses politiques territoriales et ses relations à ses partenaires territoriaux dans des logiques *constitutives* où son rôle est justement moins substantiel que procédural, les niveaux de décision locaux s'affichent au contraire comme les concepteurs du contenu « territorialisé » des politiques universitaires contractuelles. A une logique de guichet se substitue une logique de projet. Les acteurs publics locaux développent alors de nouvelles capacités de régulation du système. Ils contribuent à l'innovation sectorielle et à la conceptualisation de projets universitaires « territorialisés ». Ils participent à la

construction d'alliances temporaires -soit en « jouant collectif » entre collectivités territoriales ; soit en « jouant le consensus » avec les partenaires universitaires ; soit les deux.

La relation multiniveaux est donc un facteur particulièrement important de complexification du gouvernement local. La maîtrise de cette relation exige des compétences particulièrement sophistiquées de captation de financements externes, de construction d'alliances territorialisées et de conceptualisation de programmes universitaires. Ces compétences doivent de plus être réactualisées régulièrement à la mesure des calendriers contractuels des niveaux de décision supra-locaux.

1.2.3. L'ECHANGE LOCAL/SECTORIEL

Nous avons jusqu'ici abordé deux formes de partenariat qui malgré leurs différences ont pour point commun d'associer principalement des acteurs gouvernementaux. Or, l'interdépendance la plus forte est sans doute celle qui implique les niveaux locaux de décision avec les milieux universitaires. La particularité de cette relation est qu'elle implique des conflits de légitimité local/sectoriel entre les deux acteurs impliqués et qu'elle repose sur une dynamique d'échange et non de partenariat.

La maîtrise de cette relation est bien au centre de la capacité de gouvernement local et les accords local/local, local/régional et local/central n'effacent jamais tout à fait la nécessité de construire des alliances avec les représentants des milieux universitaires locaux et régionaux. Définitivement, le centre de gravité du gouvernement local, qui reposait dans les années soixante sur la relation local/central s'est, donc, déplacé vers la relation local/sectoriel. Nous rejoignons ici les travaux de C. Stone et plus largement ceux de la gouvernance urbaine et territoriale notamment développés par Patrick Le Galès. Ce sont les acteurs centraux des universités ainsi que les enseignants-chercheurs qui sont seuls compétents en matière de production pédagogique et scientifique universitaire. Finalement, ils sont les véritables metteurs en œuvre des décisions contractuelles et les réels producteurs de développement universitaire local.

Toutefois, cette relation local/sectoriel est aussi la plus délicate à maîtriser. Ce résultat nous a amené à nous démarquer d'une conception « coopérative » des rapports public/privé dominante dans divers travaux sur la gouvernance urbaine. Au contraire, le souci a été de montrer le caractère conflictuel et transactionnel de cette relation qui est,

en réalité, sous-tendue par des conflits de valeurs et de légitimité et donc par des rationalités d'action différenciées. Aux enjeux de construction d'accords avec les partenaires universitaires, sont toujours mêlés des exigences d'efficacité politique en termes de coûts, d'efficacité sectorielle et territoriale plus large ou encore d'équilibre intersectoriel. La relation local/sectoriel pose donc, pour l'acteur public local, un problème spécifique de *régulation politique* dans le sens d'une *mise en compatibilité* d'intérêts sociaux particuliers avec des intérêts territoriaux[1048]. Ces derniers sont à la fois plus globaux car transversaux à divers secteurs et plus restreints car situés dans des contextes territoriaux limités. Néanmoins, les possibilités de régulation politique locale sont réduites et ne peuvent pas reposer sur des outils de domination ou d'autorité.

La particularité de cette relation, qui n'a finalement rien à voir avec le partenariat entre collectivités locales ou le partenariat *multiniveaux*, nous a amené à l'interpréter à partir de la figure idéal-typique de l'*échange social*. Si l'échange n'est pas considéré ici, de manière idyllique, comme dénué de calculs et d'intérêts soit politiques, soit corporatistes, il s'apparente, quand même, à une configuration particulière de relations sociales. Il fonctionne sur un principe d'acceptation de la différence et de l'autonomie de l'autre et sur une division des tâches entre les protagonistes. La spécificité de ce niveau de coordination par rapport aux autres est que les partenaires n'apportent pas des contributions de même nature. L'acteur public local apporte principalement des subventions financières tandis que l'établissement produit des contributions plus qualitatives telles que des formations ou des activités de recherche localisées. La régulation politique locale consiste alors à imaginer des dispositifs garantissant la réciprocité de l'échange, celle-ci n'ayant, bien sûr, rien de naturel. Rappelons que si certains travaux de la sociologie de la gouvernance ne rendent pas compte ni de la contradiction intrinsèque existante entre les intérêts publics locaux et les intérêts sectoriels, ni de la dynamique transactionnelle particulière de leurs relations, ces thèmes sont au coeur de la théorie néo-corporatiste[1049]. De même, si cet aspect a pu être négligé par la sociologie de la gouvernance, c'est aussi de cette manière que C. Stone aborde la relation public/privé. La capacité des régimes urbains relève bien d'une problématique double de *mobilisation* des acteurs privés pour qu'ils participent effectivement à la production des politiques urbaines et de *contrôle* de ces derniers puisque les dispositifs

[1048] Voir la définition donnée à la régulation dans le chapitre 6 en référence à P. Duran et J.-C. Thoenig (1996) et D. Lorrain (1993a).
[1049] Cette contradiction de nature entre acteurs publics et acteurs sectoriels constitue la base du modèle néo-corporatiste et la dynamique transactionnelle de leurs relations est fort bien décrite par B. Jobert et P. Muller, 1987. L'État en action, politiques publiques et corporatismes, PUF.

favorables à leur mobilisation entrent souvent en contradiction avec les enjeux de réponse aux autres intérêts sociaux présents localement. Dans cette perspective transactionnelle, le régime urbain de type *développementaliste*[1050] est un cas moyen de complexité car les acteurs économiques peuvent facilement être intéressés à participer aux politiques menées. En même temps, parce qu'il repose sur des coalitions souvent informelles et discrètes entre les institutions locales et le milieu des affaires local, le régime développementaliste peut provoquer des oppositions au sein de la société locale. Dés lors, comme le rappelle Stone, ce régime est plus efficace si les populations locales restent passives (« *if the public is passive* »). Les régimes *progressistes* des classes moyennes sont plus complexes à piloter car les problèmes à traiter (la défense de l'environnement, le patrimoine historique, des problèmes de fracture sociale) exigent des enjeux de coordination plus complexes. En effet, la mobilisation des partenaires économiques est délicate car elle est assortie de sanctions ou de limitation de leurs activités. Les régimes progressistes doivent donc être appuyés par un soutien populaire actif (« *an attentive electorate* »).

Même si les conditions et les moyens de cette régulation/réciprocité n'existent pas toujours dans au moins deux des trois contextes locaux étudiés (Albi et Rodez), c'est bien cette recherche de réciprocité local/sectoriel qui ressort également des stratégies politiques locales observées.

Dans un souci de synthèse, le tableau suivant (Tableau 1) fait le point sur les enjeux multidimensionnels de composition avec d'autres auxquels sont soumis les acteurs publics locaux dans leur travail d'encadrement politique de l'action universitaire.

[1050] C. Stone, 1993. *Op. cit.*, p. 19.

Tableau 1: Les relations avec les autres et leurs caractéristiques

Niveau de coordination et caractéristiques	Facteurs d'interdépendance	Dynamique de la relation	Enjeux de gouvernement
Partenariat politique de proximité	Capacité financière et politique Légitimité territoriale	Concurrence politique (imputation des politiques menées) Conflits de priorités selon l'échelle spatiale de responsabilité	Partenariat Règles de coordination associés/rivaux Solidarité
Partenariat politique multiniveaux	Cadre juridique Cadres contractuels et territorialisés Capacité financière Responsabilité politique diffuse	Systèmes d'action complexes Concurrences fortes entre les territoires Conflits de logiques (aménagement du territoire/ excellence scientifique, échelles de responsabilité différenciées) Rapports de force marqués (entre niveaux de décision supérieurs et inférieurs, entre acteurs publics locaux et universités)	(1)Capacité de captation de financements externes (engagement financier propre, coalitions financières locales, diversification des réseaux de financement) (2)Capacité « productive » dans la programmation universitaire (conception de solutions universitaires territorialisées, jouer collectif entre collectivités, jouer le consensus avec les milieux universitaires localisés)
Échange local /sectoriel	Autonomie des universités et des universitaires sur la production de « services » universitaires locaux.	Conflits de légitimité (entre intérêts politiques et territoriaux et intérêts professionnels spécifiques)	Régulation/réciprocité (respect de l'autonomie du partenaire sectoriel (non ingérence), imagination de mécanismes destinés à assurer une certaine réciprocité dans l'échange)

Source : tableau original.

Ici, nous nous sommes focalisés sur un trait de complexité de l'activité gouvernementale locale qui concerne la composition avec des partenaires obligés. Ce travail de composition est d'autant plus complexe qu'il est varié en fonction de chacun des partenaires et qu'il est permanent, les accords entre les partenaires ayant un caractère toujours temporaires.

1.3. COMPLEXITE ET PROBLEMES « TERRITORIALISES »

Enfin, le constat de la forte différenciation entre nos trois cas nous a conduit à mesurer toute l'importance des effets de contextes territoriaux sur les politiques universitaires locales. Ces contextes structurent des problèmes publics « territorialisés » (1.3.1.), influent sur les systèmes d'action (1.3.2.) et sont vecteurs de désajustements entre des problèmes « territorialisés » et des systèmes d'action publique qui ne le sont pas forcément (1.3.3.). En prenant en compte ces problèmes territorialisés, nous nous

distinguons plus nettement du modèle de C. Stone. Celui-ci ne néglige pas la complexité du gouvernement local liée à la nature même des problèmes à traiter puisque, selon lui, c'est ce qui va déterminer le degré de complexité des modes de pilotage de l'action et le type de coalitions d'acteurs (profil des acteurs, nombre de participants). Toutefois, son analyse des problèmes nous semble inachevée.

1.3.1. DES PROBLEMES TERRITORIALISES

En distinguant les problèmes « routiniers » des « problèmes non routiniers », C. Stone n'aborde pas finement ce qui fait la complexité des problèmes publics. Cet auteur a finalement une approche relativement « générique » des problèmes : le développement local, la défense du patrimoine... Or, la complexité des problèmes vient autant de leur caractère générique et valable sur n'importe quel terrain d'application que de leur caractère territorialisé. Le problème qui occupe les acteurs publics locaux observés n'est pas tout à fait le « développement universitaire », partant, par exemple, d'une connaissance « macro » des modes de fonctionnement de l'univers social et professionnel concerné. Ce n'est pas non plus tout à fait le « développement universitaire de territoires non métropolitains ». C'est le problème du « développement universitaire d'Albi, Rodez ou La Rochelle » en tenant compte d'une connaissance à la fois « macro » et « micro » du problème. La question du développement universitaire d'une ville comme Rodez avec ses caractéristiques socio-économiques, géographiques et régionales propres n'est pas la même que celle du développement universitaire de La Rochelle. Or, ces différences de contexte sont importantes car elles ont des effets de ségrégation entre nos trois cas et ne leur offrent pas les mêmes possibilités d'action.

Pour paraphraser Elie Cohen[1051], il n'y a pas une politique de développement universitaire territorial pertinente (*the one best way*) mais des politiques universitaires relevant d'adaptations plus ou moins stratégiques aux contextes sectoriels et territoriaux chaque fois spécifiques auxquels les exécutifs politiques locaux se confrontent. Cette affirmation nous parait essentielle pour au moins trois raisons.

D'abord, elle insiste sur l'importante variabilité des problèmes universitaires qu'ont à résoudre les acteurs publics. Ces problèmes peuvent impliquer des problématiques d'action plus ou moins difficiles selon les territoires d'étude. Ainsi, les environnements territoriaux de chacun de nos cas d'étude entrent plus ou moins en

[1051] E. Cohen, 1992. "Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste", Revue française de science politique, 42, (2), p. 197-218.

contradiction ou en convergence avec les modes de fonctionnement du secteur de l'enseignement supérieur. Ce ci se traduit notamment par des degrés d'attractivité différenciés auprès des étudiants et des enseignants-chercheurs.

Ensuite, cette affirmation révèle que les acteurs locaux sont sous la pression d'obtenir des résultats. Il ne s'agit pas seulement de construire du consensus avec des partenaires « obligés », même si cela est nécessaire, mais aussi de résoudre les problèmes concrets qui se posent localement. L'enjeu est bien de contribuer au développement d'activités universitaires localisées et à la constitution, à terme, d'un véritable *pouvoir* universitaire local sur le modèle, toutes proportions gardées, des grandes universités localisées dans les métropoles.

Enfin, c'est bien cet impératif des conséquences qui conduit les acteurs locaux à chercher à adapter leurs stratégies d'intervention à ces contextes territorialisés.

1.3.2. DES PROBLEMES TERRITORIALISES QUI INFLUENT SUR LES SYSTEMES D'ACTION

Ensuite, l'analyse que fait C. Stone de l'impact des problèmes sur les stratégies d'action publique locale n'est pas totalement satisfaisante. Certes, il conçoit que les problèmes à résoudre structurent les formes plus ou moins élargies des régimes urbains. Mais, il ne rend pas assez compte, selon nous, de l'effet des problèmes sur les positions de chacun des acteurs et sur les jeux relationnels entre ces derniers. Or, cet impact est central puisque nous avons montré que les conditions territorialisées dans lesquelles l'action prend réalité conditionnent les positions des partenaires et leur plus ou moins grande frilosité vis-à-vis des projets politiques locaux.

1.3.3. DES DESAJUSTEMENTS ENTRE DES PROBLEMES « TERRITORIALISES » ET DES SYSTEMES D'ACTION PUBLIQUE QUI NE LE SONT PAS FORCEMENT

Enfin, C. Stone ne prend pas assez en compte les effets de rétroaction des partenariats sur les problèmes publics. Il estime, de manière trop volontariste à notre avis, que le partenariat est la solution aux problèmes publics. Or, notre analyse montre que les problèmes auxquels se confrontent les acteurs publics locaux ne sont pas forcément résolus par les alliances qu'ils contribuent à construire. Les problèmes territorialisés comme les processus partenariaux ont leurs propres dynamiques et les solutions partenariales peuvent même impliquer des chemins relativement décalés ou peu adaptés aux situations universitaires et territoriales locales.

Pour illustrer, nous devons revenir au cas de Rodez. Divers éléments de contexte tels que la distance par rapport à Toulouse, la faible attractivité du site auprès des étudiants ou encore la faiblesse de l'offre de formations et de recherche amènent très vite Marc Censi à considérer que deux priorités s'imposent à l'action locale : la création de formations professionnalisantes et l'autonomisation du site par rapport aux universités toulousaines. Or, comme nous l'avons vu, les moyens disponibles pour arriver à ces objectifs sont principalement localisés à Toulouse et dépendants des universités toulousaines. Cela conduit finalement l'acteur public local à accompagner un développement universitaire de premier cycle généraliste et délocalisé des universités toulousaines, ce qui est particulièrement coûteux et surtout ne garantit en rien un réel avenir au site universitaire de Rodez.

Cet exemple mais plus largement le cas de Rodez nous invitent à dissocier définitivement ce qui est de l'ordre de la performance publique locale à résoudre le problème du développement universitaire localisé, de ce qui est de l'ordre de la capacité partenariale locale. Les constructions collectives nécessaires à la capacité d'action publique locale créent des problèmes de gouvernement qui peuvent générer des désajustements entre d'une part, les solutions partenariales trouvées et d'autre part, les problèmes *territorialisés* qu'ont à résoudre les acteurs publics locaux. Toutefois, nous avons également insisté sur le fait que la transformation des contextes territoriaux dépendait de la participation des partenaires obligés. Un raisonnement qui ne prendrait pas en compte cette dimension collective des moyens d'action disponibles pourrait en effet être qualifié d'instrumental voire de technocratique. Il correspondrait au schéma suivant :

Schéma 1 : Cheminement d'un raisonnement instrumental

1ere étape	→ 2eme étape	→ 3e étape
Mobilisation de savoirs sur les processus de développement universitaire d'une ville comme Rodez et repérage des forces et faiblesses du territoire	Définition d'objectifs, élaboration d'un programme d'action et mobilisation de moyens adaptés aux fins	Évaluation : évacuation des problèmes de mise en œuvre ou des « *incertitudes opératoires* » (M. Crozier)

Source : tableau original.

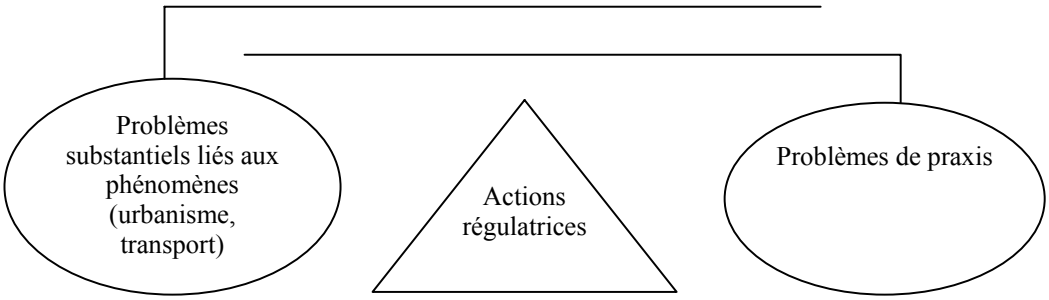
Cette tension « problèmes territorialisés/moyens d'action », dévoilée ici à partir de l'analyse de trois politiques universitaires, se retrouve explicitement dans le modèle de « *gouvernement pragmatique* »[1052] développé par Jean-Gustave Padioleau. Celui-ci conçoit ce que nous avons appelé les contraintes d'interdépendances stratégiques comme des « *problèmes de praxis* » car elles sont liées aux procédures d'action. Synthétiquement, les problèmes de praxis posent des problèmes d'encadrement d'une action publique forcément collective. Toutefois, à ces problèmes de praxis, J.-G. Padioleau ajoute l'importance des « *problèmes substantiels* ». Ceux-ci renvoient à la nature des phénomènes à traiter par l'intervention publique : « *les phénomènes d'incertitude proviennent des problèmes substantiels soulevés par les objets de l'action publique- développer des territoires-organisations, réduire des fractures urbaines* »[1053]. Or, une fois qu'il est admis que les moyens pour résoudre ces problèmes sont largement distribués entre divers acteurs et qu'ils ne sont donc pas sous le contrôle politique local, il est consécutivement possible d'admettre que les solutions partenariales ne sont pas des solutions univoques à la résolution des problèmes mais sont, d'une part, les leviers d'autres problèmes - « *le choix, le déroulement, bref, la praxis des modes d'action génèrent des problèmes, sources de nouvelles incertitudes, ou pour parler simple, les « solutions » créent des problèmes et ainsi de suite* »[1054]- et d'autre part, peuvent être déviées des problèmes et des fins et s'avérer être inappropriés à la résolution des problèmes locaux.

L'intérêt du modèle du pragmatisme est d'insister sur l'éventualité d'un décalage entre les diverses formes de gouvernance urbaine ou étatique (dans le sens de réseaux d'acteurs) et les enjeux d'intervention posés par les problèmes et de focaliser sur cette tension qui nous paraît à nous aussi centrale : « *le design d'une politique publique nécessite de réussir les couplages des problèmes substantiels et ceux des problèmes de praxis de l'action publique* »[1055]. Dès lors, selon J.-G. Padioleau toujours, la régulation politique contemporaine relève, en grande partie, d'une maîtrise conjointe des problèmes

[1052] Apparemment, l'auteur utilise de façon indifférente les notions de « gouvernement pragmatique », de « gouvernement des risques » ou encore d'« art pratique ». Voir J.-G. Padioleau, 1999. "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques", Politiques et management public, 17, (4), décembre, p. 109.
[1053] J.-G. Padioleau, 1999. *Op. cit.*, p. 101.
[1054] J.-G. Padioleau, 1999. *Op. cit.*, p. 101.
[1055] J.-G. Padioleau, 1999. *Op. cit.*, p. 101.

substantiels et des problèmes de praxis. L'illustration qui suit représente schématiquement le raisonnement suivi par cet auteur[1056] :

Illustration 1: La régulation politique selon J.-G. Padioleau

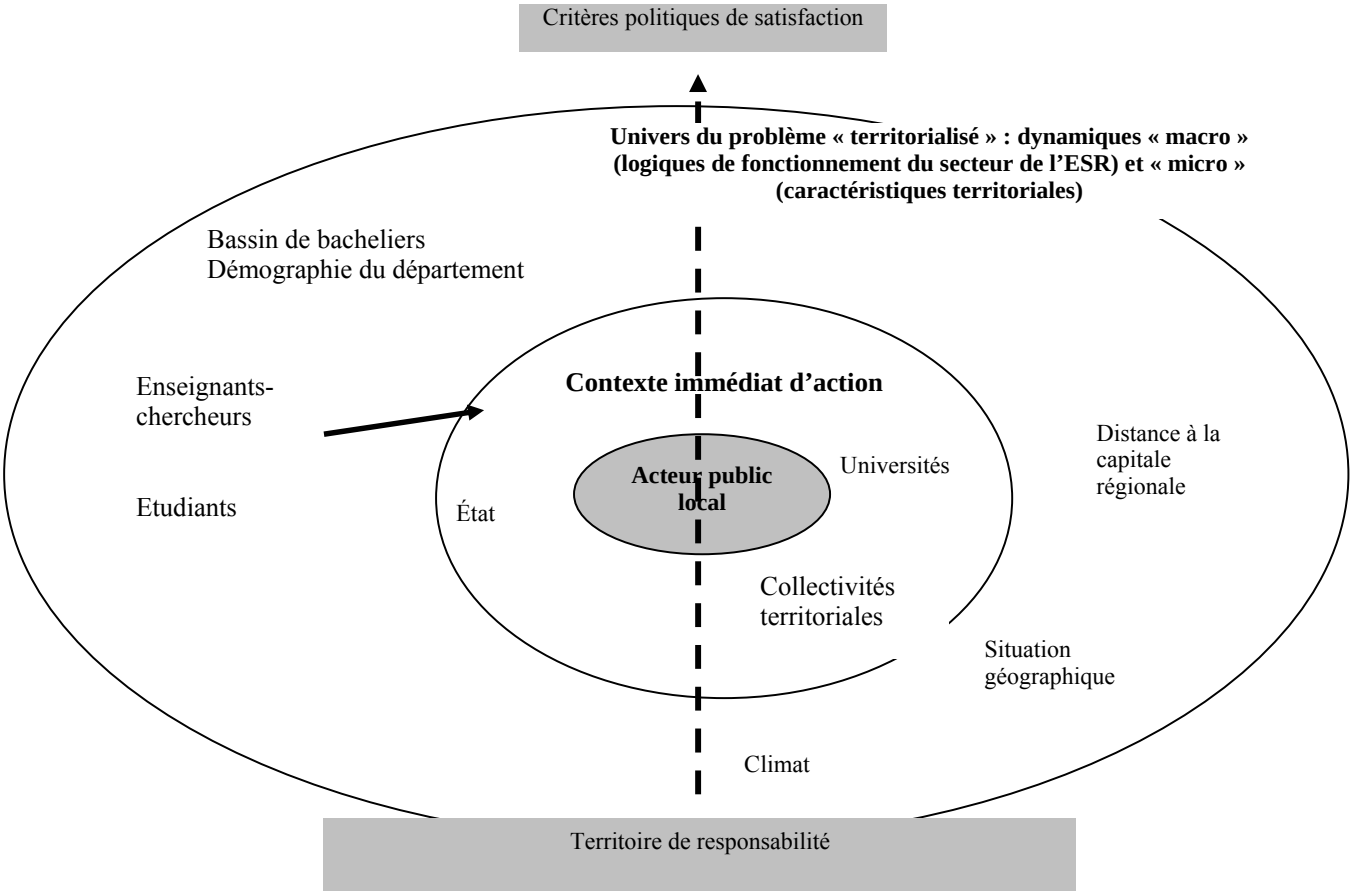


Si nous nous inscrivons dans cette perspective *pragmatique* du gouvernement des villes, deux éléments de précision doivent être apportés. D'une part, avec le qualificatif de « problème substantiel », ce modèle tend à perdre de vue le caractère « territorialisé » des problèmes publics alors que nous nous efforçons justement de placer cette dimension au centre de notre modèle d'interprétation. D'autre part, cette conception de la régulation politique peut conduire à penser que l'univers des problèmes substantiels et l'univers des problèmes de praxis sont deux univers séparés alors que nous avons justement mis en évidence combien les deux sphères étaient étroitement imbriquées : les caractéristiques des problèmes « territorialisés » définissent le contexte structurel dans lequel s'expriment les jeux des acteurs. Le schéma suivant qui représente visuellement l'environnement tri-dimensionnel[1057] de l'activité gouvernementale locale dans le domaine universitaire permet justement de mieux appréhender ce caractère imbriqué (Schéma 2).

[1056] J.-G. Padioleau est l'auteur de ce schéma diffusé sur internet. Ne souhaitant pas que ce document soit cité, il nous renvoie à J.-G. Padioleau, 1988. La régulation de la télévision, La Documentation française ; J.-G. Padioleau, 2000. Piloter la société de l'information, Oxford, Hermès.

[1057] Le territoire politique, les systèmes d'action publique universitaire et les problèmes territorialisés constituent cet environnement tri-dimensionnel.

Schéma 2: L'environnement tridimensionnel du gouvernement par l'action universitaire



Cette question des problèmes territorialisés et de la tension pouvant exister entre l'évolution de ces problèmes et les solutions partenariales trouvées par les acteurs publics locaux est donc un élément de complexification supplémentaire du gouvernement par l'action.

L'activité politique locale est donc insérée dans un environnement *tri*dimensionnel :

- le territoire de responsabilité et de légitimité et les populations qui s'y trouvent ;
- les moyens d'action disponibles et distribués entre des collectivités territoriales de différents niveaux, l'État voire l'Europe et les représentants des milieux universitaires locaux et régionaux ;
- les problèmes territorialisés qu'ont à résoudre les acteurs dans leur pari universitaire.

Chacune de ces dimensions constitutives de l'environnement des acteurs publics locaux et explicatives de leurs comportements en appelle à une logique d'action spécifique :

- au territoire de légitimité est associée une logique de *démonstration* de capacité d'action ;
- aux partenaires obligés, une logique de *composition variée* ;
- aux problèmes territorialisés, une logique *d'adaptation*.

En même temps, ces logiques peuvent entrer en contradiction. Nous avons relevé deux tensions principales :

- celle qui confronte les valeurs territoriales d'action des gouvernants avec les conditions qui rendent possible les accords local/sectoriel ;
- celle qui confronte les problèmes territorialisés avec les processus interactifs d'action.

Pour une grande part, nos résultats confirment et s'efforcent d'approfondir les apports essentiels de la théorie des régimes urbains. Tout d'abord, comme C. Stone, nous avons montré qu'il était important d'entreprendre le travail de compréhension des activités politiques locales en appui de la question de la légitimité. Gouverner, c'est être légitime. Notre souci de précision a consisté à rappeler que l'idée de « capacité d'action »[1058] avait un sens spécifique en politique qu'il convenait de traduire par la notion de *démonstration* de capacité d'action. C'est bien la logique de démonstration de capacité d'action qui permet de comprendre ensuite comment les acteurs publics locaux sont amenés à se confronter à des contextes d'action collective difficiles et à des problèmes territorialisés complexes. Ensuite, comme C. Stone, nos résultats nous invitent à dire que gouverner relève d'une capacité à construire de l'action collective. Nous avons contribué à renforcer ce résultat en révélant que l'articulation entre « intérêts publics » et « intérêts privés »[1059] ne constituait finalement qu'une portion, certes centrale, du travail politique local de composition avec d'autres. D'autres niveaux de composition s'ajoutent à celui-ci qui imposent d'autres modalités d'action et d'interaction pour les acteurs locaux (local/local, multiniveaux). Enfin, comme C. Stone, nous avons mis en évidence que les gouvernants en action devaient faire face à une tension récurrente relevant d'un

[1058] Dans le sens notamment de capacité à produire du développement local.
[1059] Pour C. Stone, la notion d'acteurs privés a un sens large impliquant tous les acteurs non gouvernementaux.

problème de mise en compatibilité entre les intérêts sectoriels (ou privés) d'un côté, et les intérêts des populations locales que les élus sont censés représenter de l'autre.

En revanche, la question des problèmes publics à traiter, leur dimension territorialisée, et la tension pouvant exister entre ces problèmes territorialisés et les moyens d'action distribués entre divers acteurs constituent les innovations principales de notre modèle. Dès lors, dans la suite de notre propos, nous proposons de nous focaliser sur ces éléments et de reconstruire la cohérence des trois stratégies politiques locales observées au regard de la connaissance acquise sur ces aspects particuliers du travail politique local.

2. GOUVERNER SOUS CONTRAINTES : UN MODELE PRAGMATIQUE TERRITORIALISE

Qu'est-ce que gouverner ? C'est finalement, pour les acteurs publics locaux, faire preuve de leur capacité à :

- *démontrer* auprès des populations locales leur savoir-faire en matière de résolution de problèmes économiques et sociaux concrets,
- s'*adapter* aux problèmes « territorialisés » ;
- *composer* avec des acteurs-ressources.

Mais gouverner c'est aussi montrer sa capacité à articuler ces trois registres d'action qui sont interdépendants. L'activité gouvernementale devient dès lors un processus et non une autorité donnée. Elle renvoie à un effort d'ajustement continu entre ces trois logiques. Cet effort évolue dans le cours de l'action au gré des apprentissages que font les gouvernants de leurs expériences passées et au gré des évolutions de leur environnement d'action[1060].

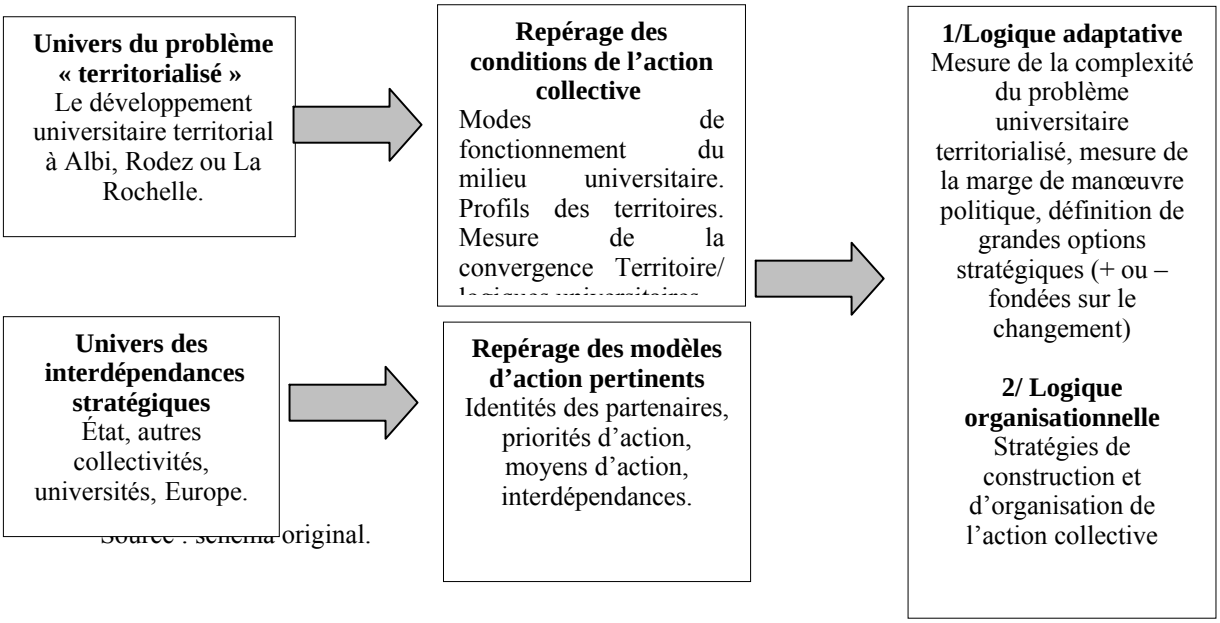
Notre modèle d'interprétation insiste sur le travail politique spécifique qui consiste, en simultané, à s'adapter aux problèmes territorialisés et à composer avec les partenaires obligés. Ainsi, chacun des trois contextes territoriaux étudiés définit des éventails plus ou moins larges d'options stratégiques pour les gouvernants. Le problème de l'action politique ne saurait dépendre exclusivement d'une capacité à construire une

[1060] Nous renvoyons à O. Borraz qui développe une sociologie des dynamiques de l'action publique, O. Borraz, 1999. "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", in R. Balme, A. Faure, A. Mabileau, Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique, pp. 77-110.

action collective mais aussi d'une capacité d'adaptation des stratégies d'action et d'interaction à ces contextes. Ce travail gouvernemental repose sur une double *intelligence* des situations d'interaction et des problèmes territorialisés. Pour cette raison, nous le qualifions de gouvernement **pragmatique territorialisé**. Parler d'« action pragmatique », d'intelligence « des situations » ou d'actions « en situation » signifie que la rationalité de l'action des acteurs publics se définit en fonction du contexte dans lequel celle-ci s'exprime. Cette conception « *situationniste* »[1061] de l'action humaine s'oppose aux schémas théoriques exclusivement fondés sur la rationalité « intentionnelle » des acteurs. Mais, l'intelligence des situations est ici double. Il s'agit d'inscrire sa politique dans des systèmes d'action publique mais aussi dans des contextes territorialisés. Autrement dit, il s'agit de penser l'activité gouvernementale locale dans sa double signification : comme action à visée adaptative vis-à-vis des problèmes publics territorialisés et comme action à visée organisationnelle.

Le schéma suivant illustre cette capacité double des gouvernants locaux.

Schéma 3: L'intelligence gouvernementale pragmatique et territorialisée



Source : schéma original.

Dans la suite de notre propos, nous souhaitons révéler le caractère pragmatique et territorialisé des trois stratégies politiques locales étudiées. Pour comprendre ces dernières, il est donc nécessaire de partir de la complexité du problème de

[1061] C. Giraud, 1994. Concepts d'une sociologie de l'action. Introduction raisonnée, L'Harmattan, p. 69.

développement universitaire territorial propre à chacun des cas. Comme nous l'avons abordé au chapitre 7, cette complexité émane des situations universitaires locales (statut juridique du site, effectifs, diversité de l'offre) et des contextes territoriaux plus élargis qui sont plus ou moins favorables au développement universitaire local (bassins de bacheliers, attractivité du site auprès des étudiants, diversité de l'offre de formation, statut juridique du site, armature urbaine, situation économique).

De ces diagnostics territorialisés, il ressort que les trois acteurs locaux ont des problèmes universitaires spécifiques et plus ou moins complexes à résoudre. Plus les situations territoriales sont contradictoires avec les logiques de fonctionnement des milieux universitaires, plus les valeurs d'action des acteurs publics locaux entrent en conflit avec elles. Il sera donc d'autant plus difficile de construire des accords stables avec les milieux universitaires locaux et régionaux. De ce point de vue, le développement universitaire de Rodez présente une plus forte complexité que celui d'Albi ou La Rochelle. Dès lors, de la variété de ces situations universitaires territoriales qui se posent de manière insistante aux acteurs publics locaux, découlent des gammes d'options stratégiques plus ou moins élargies. En fonction de ces contextes mais aussi en fonction des contraintes liées aux systèmes d'action, il s'en suit des *options*[1062] pragmatiques et territorialisées variées et contingentes croisant des logiques adaptatives avec des logiques organisationnelles (Tableau 2).

Tableau 2 : Variation de contextes territorialisés et variations des options pragmatiques et territorialisées

Complexité du problème territorialisé	+	=	-
Option pragmatique territorialisée	***Innovation décalée***	***Développement consensuel***	***Régulation dynamique***
Logique adaptative au problème à résoudre	Créer les conditions à l'ancrage sectoriel	Créer les conditions et accompagner l'ancrage sectoriel	Articuler-contrôler ancrage sectoriel et développement territorial plus large
Logique organisationnelle	Construction d'un rapport local/sectoriel	Apprentissage de la réciprocité local/sectoriel	Régulation/réciprocité

Source : tableau original.

A partir de nos trois cas d'étude, nous obtenons finalement trois options pragmatiques territorialisées : l' « *innovation décalée* » (Rodez), le « *développement*

[1062] Dans le sens de choix politique dans une gamme limitée de possibilités d'action.

consensuel » (Albi), la « *régulation dynamique* » (La Rochelle). Il s'agit maintenant d'en présenter la teneur.

2.1. L'OPTION DE L'INNOVATION DECALEE

L'option pragmatique territorialisée de l' « *innovation décalée* » correspond au cas de Rodez. Elle s'applique dans un contexte de carence sectorielle et d'action collective difficile. La ville de Rodez est faiblement attractive auprès des étudiants et des enseignants-chercheurs pour diverses raisons qui ne touchent pas seulement au cadre urbain mais aussi à la situation géographique et à la distance par rapport à Toulouse. De fait, l'initiative universitaire est faible. Ce faible potentiel territorial se répercute sur les décisions des partenaires, notamment celles du ministère et des universités. Toutefois, le lien entre ce contexte et l'option de l'*innovation décalée* n'est pas mécanique. Nous pouvons tout à fait penser que, dans ce contexte difficile, l'acteur public local puisse choisir l'option de l'exit. Par ailleurs, Rodez aurait tout à fait pu choisir une posture du consensus systématique avec ses partenaires universitaires toulousains. Par « décalée », nous qualifions une posture relationnelle ambivalente. Certes, Rodez s'appuie sur les universités toulousaines mais cherche aussi à échapper à leur pouvoir en créant un nouvel acteur universitaire sur le territoire d'exercice de ces dernières. Cette option de l'*innovation décalée* peut être rapprochée du modèle d'intervention étatique défini par E. Cohen, de « *colbertisme « high tech* » ou « *économie du grand projet* »[1063].

A Rodez, cette logique d'innovation s'exprime par le portage du projet de création d'une université dans le nord-est de Midi-Pyrénées. L'innovation renvoie autant au contenu de ce projet, c'est-à-dire la création d'une université- qu'aux formes organisationnelles qu'il implique telles que la mise en réseau de sites, de collectivités territoriales et d'universités. Retenons toutefois que l'innovation n'émane pas d'un seul homme ou d'une seule institution. Elle est au contraire collective et se construit au cours de l'action et des interactions entre les acteurs pertinents. L'*innovation décalée* s'appuie sur des compétences (2.1.1.) et des instruments (2.1.2.) particuliers.

[1063] E. Cohen, 1992. *Op. cit*. p. 202. Voir aussi E. Cohen, Le colbertisme « high tech », Hachette, 1992. L'auteur n'est pas responsable du lien que nous faisons entre notre modèle et le sien.

2.1.1. LES FIGURES DE COMPETENCE PRIVILEGIEES : L'ENTREPRENEUR POLITIQUE ET L'INTERMEDIAIRE

Deux compétences privilégiées accompagnent cette option pragmatique : l'entrepreneuriat politique et l'acteur-intermédiaire.

a) L'entrepreneur politique

Ce sont les élus qui remplissent la fonction d'entrepreneur politique. Ils mobilisent des ressources strictement politiques pour que le projet qu'ils défendent soit pris en considération par leurs partenaires[1064]. En effet, l'entrepreneur politique réunit des compétences de prise de risque[1065] -car l'engagement dans le projet peut autant renforcer sa légitimité que l'affaiblir- avec des compétences d'influence, de lobbying et d'exploitation de positions individuelles et institutionnelles nodales[1066]. Selon Bertrand Jouve et Christian Lefèvre, ce deuxième aspect est fondamental. L'entrepreneur politique inscrit son action dans la compétition pour la conquête d'institutions territoriales. Le cumul de mandat est un des outils privilégiés de l'entrepreneur politique. Toutefois, à la différence de ces deux auteurs, nous associons cette entreprise de conquête de positions institutionnelles à un enjeu de capacité d'action locale plutôt qu'à l'entreprise politique individuelle de l'élu.

Le projet d'université du nord-est doit être interprété à la lumière du travail des entrepreneurs politiques que sont Marc Censi et Jean-Louis Chauzy[1067]. Pour M. Censi, ce portage est risqué, surtout au départ, alors que le projet est considéré par tous comme utopique. En même temps, l'élu sait que l'autonomisation du site de Rodez vis-à-vis des universités toulousaines est la seule voie possible. C'est ainsi que, profitant du contexte politique national favorable de 1993, il défend l'idée d'une université du massif central entre les villes du réseau Estelle : Mende-Aurillac-Rodez. Cette idée qui conduisait à l'association de plusieurs académies est finalement abandonnée. Dans une période toujours favorable politiquement, entre 1994-1997, Marc Censi va s'appuyer sur son poids individuel régional pour faire progresser la proposition du recteur, Mr « J », autour

---

[1064] Cette dimension de l'entrepreneur politique renvoie à la définition donnée par J.-C. Thoenig, 1985. "L'analyse des politiques publiques", *in* M. Grawitz et J. Leca, Traité de science politique, PUF, p. 22.

[1065] Cette dimension renvoie à la définition donnée par Baechler (1995) : « il doit avoir un tempérament de joueur, capable de tenter sa chance et sachant tout risquer au bon moment… », cité par J.-G. Padioleau, 1999. *Op. cit,* p. 113.

[1066] Dimension privilégiée dans la définition donnée par B. Jouve et C. Lefevre, 1999. "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", Revue française de science politique, 49, 6, pp. 835-853.

[1067] Marc Censi est à l'époque président du district de Rodez et président de Région (1988-1998), Jean-Louis Chauzy est président du CESR.

de la complémentarité Albi-Rodez. Il contribue avec ce dernier à inscrire, dans le schéma régional de 1995, la complémentarité Albi-Rodez et à terme la création d'une université en réseau. En 1997, il promeut la mise en place d'un syndicat mixte d'étude et de promotion pour une cinquième université en Midi-Pyrénées Albi, Rodez, Castres (SM5).

Dans cette entreprise politique, Marc Censi est secondé par le président du CESR (Conseil Économique et Social Régional) et son conseil. En février 1996, dans le cadre de sa contribution au schéma régional, le CESR vote deux orientations majeures : au sud ouest, le développement du pôle universitaire tarbais et au nord-est la création d'une université nouvelle à partir des sites de Albi et de Rodez mais aussi d'autres sites du Massif central.

b) L'intermédiaire

L'acteur public de Rodez s'inscrit dans un contexte d'action conflictuel où s'accumulent plusieurs difficultés : l'hétérogénéité des intérêts et valeurs en présence, l'autonomie des partenaires et des rapports de force défavorables. Dans ces conditions, l'émergence d'*acteurs-intermédiaires* est favorisée. Les *acteurs-intermédiaires* favorisent la mise en accord de deux ou plusieurs univers d'acteurs aux valeurs et façons de faire hétérogènes. Cette figure de compétence peut être rapprochée du modèle du *tiers* chez Georg Simmel : « *il ne peut encore y avoir de « social » au niveau du couple, de la dualité. La vie sociale commence au chiffre trois. D'où la place éminente qu'il [Simmel] fait au tiers et à l'étranger* »[1068]. Le social-type du tiers ou de l'étranger n'est pas seulement « *quelqu'un qui vient aujourd'hui et qui part demain* ». Au contraire, il est une personne qui vient aujourd'hui et qui reste demain. Il est fixé à l'intérieur d'un groupe spatial défini et a une fonction spécifique dans ce groupe. Sa position est alors déterminée par l'existence de ce groupe et par son extériorité vis-à-vis de ce groupe. Il a un rôle assigné que les autres membres du groupe n'ont pas et est nécessaire à la vie du groupe.

L'existence d'acteurs-relais dans l'action publique territoriale n'est pas nouvelle et prenait traditionnellement corps dans la relation préfet-notables. Mais, nos résultats montrent que les enjeux de médiation se sont déplacés : à l'enjeu de coordination central/local se substitue l'enjeu de coordination territoire/secteur. Par ailleurs, les préfets

[1068] M. Marié, 1995. "La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales", Sociologie du travail, (2), p. 289.

et les élus-notables constituaient les relais de deux univers -administratif et politique- qui n'étaient pas forcément si éloignés l'un de l'autre alors que la coordination territoire/secteur est plus délicate. Plusieurs acteurs individuels peuvent jouer ce rôle d'intermédiation territoire/secteur : des présidents d'universités, des consultants, des chercheurs… Toutefois, nous devons plus particulièrement insister sur la place privilégiée que tiennent les représentants de l'État dans ce rôle (les Recteurs ou les chargées de missions mandatés par le ministère). La mise en réseau des sites universitaires du nord-est s'est beaucoup appuyée sur ces *acteurs-intermédiaires* étatiques (Schéma 5).

Schéma 4: Le projet d'université du nord–est et les acteurs-intermédiaires

1995	Le Recteur « J » prône la complémentarité Albi/Rodez
1998	Le Recteur « DG » charge Mr « P » d'une mission d'évaluation sur l'opportunité d'une cinquième université en Midi-Pyrénées,
1999	(Avril) Rapport du 1er chargé de mission (Mr « P ») sur *« la faisabilité d'une université dans le nord-est de la région MP »*,
	(Septembre) Le 2eme chargé de mission (Mr (M ») est nommé par le Recteur pour mettre en place une association de préfiguration appelée TALEns en vue de la création d'un GIP,
2000	(Avril) 2e rapport sur le projet du nord-est remis par Mr « M » sur la mise en place d'un GIP,
	(Septembre) 3éme rapport sur le projet remis par Mr « M » sur *« la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées »,*
	(Octobre) 4éme Rapport sur le projet de Mr « M » sur « *la création de l'établissement public universitaire du Nord-Est de Midi-Pyrénées ».*
2001	La nouvelle rectrice, Md « BF » pilote la mise en place de

Rôles et fonctions : médiation collective et portage de projet

Ces intermédiaires jouent un rôle de facilitateur de l'action collective. Ils contribuent à apaiser les tensions entre collectivités territoriales et entre collectivités territoriales et établissements. Par leurs expertises, les *acteurs-intermédiaires* favorisent l'adhésion progressive des partenaires au projet du nord-est. Les protagonistes ne tombent pas forcément d'accord entre eux mais trouvent un intérêt respectif dans un même projet. Au départ, rares étaient les universitaires qui y croyaient. Progressivement, l'idée est devenue projet dans le sens « d'intention de faire ». Les partenaires, y compris les universités toulousaines, se sont investis dans des structures d'action communes. En 2000, du fait de son inscription dans le CPER 2000-2006, le projet « politique » est devenu projet « opérationnel » dans le sens donné par les architectes : avec devis et plan. A ce stade, la démarche paraît à tous comme irréversible.

Des compétences professionnelles spécifiques : autonomie, neutralité et métissage

Les *acteurs-intermédiaires* rassemblent des qualités particulières. La première de ses qualités est l'autonomie. Les *acteurs-intermédiaires* dépassent toujours un peu leur

rôle formel. Ils prennent, en somme, un peu de distance avec la fonction que leur assigne leur institution de rattachement de mandatement.

La seconde qualité des *acteurs-intermédiaires* est la neutralité. A l'image de l'ideal-type de l'étranger, les intermédiaires ne sont pas vraiment impliqués dans les systèmes d'action territoriaux. Ils y ont une position particulière d'extériorité, d'objectivité et de neutralité. Comme ils sont à la fois distants et proches de l'action, les autres acteurs leur font facilement confiance. Ils sont aussi les meilleurs juges car seuls capables de faire la synthèse des intérêts en présence. Les représentants de l'État bénéficient *a priori* de ses dispositions de neutralité. Ils représentent l'État et ne sont pas parties prenantes des dynamiques proprement territoriales. Par ailleurs, leur intervention reste ponctuelle et de courte durée. Ceci est vrai pour les chargés de mission mais aussi pour les recteurs qui connaissent une forte mobilité professionnelle.

La troisième qualité des *acteurs-intermédiaires* est leur profil varié ou métis. Ils ont des compétences sectorielles indéniables et sont reconnus par les acteurs légitimes dans le champ universitaire (Ministère, universités). Les uns peuvent être professeurs, d'autres sont directeurs d'instituts de formation voire anciens présidents d'université. Ils peuvent, par ailleurs, bénéficier d'expériences d'expertise pour le compte de l'État. Mais, ils ont aussi une certaine *sensibilité* au territoire. Cette sensibilité territoriale particulière peut s'appuyer sur des compétences scientifiques dans les domaines de l'aménagement et du développement des territoires ou sur les histoires familiales et personnelles des individus. Les uns sont spécialistes du développement économique local, les autres sont originaires des territoires concernés par leurs missions. De cette façon, ces acteurs individuels bénéficient de ce que Peter-M. Blau et Otis-D. Duncan appellent, dans un autre contexte de recherche, des « *expériences sociales variées* »[1069] qui les sensibilisent à une ouverture d'esprit et à une adaptabilité favorables à la rencontre entre sphères sociales différenciées.

[1069] Dans le cadre d'une recherche sur la mobilité sociale aux Etats-Unis, P.-M. Blau et O.-D. Duncan montrent que la situation de minorité ethnique, tout en demeurant un facteur handicapant à la mobilité sociale, peut comporter certains avantages liées à l'expérience familiale spécifique de ces individus. Ceux-ci élevés dans la culture américaine mais au sein d'une famille de tradition culturelle différente bénéficient de ces « expériences variées » comme dispositions favorables à la mobilité sociale : P.-M. Blau et O. D. Duncan, 1978. The american occupational structure, New York, The Free press, p. 233.

2.1.2. LES INSTRUMENTS : JOUER COLLECTIF ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LE TEMPS

Deux instruments sont associés à l'option pragmatique de l'*innovation décalée* : jouer collectif entre collectivités territoriales (a) et la variable temporelle (b).

a) Jouer collectif entre collectivités territoriales

L'innovation décalée ne s'appuie pas prioritairement sur la relation local/sectoriel. A Rodez, la relation aux universités toulousaines est fortement déséquilibrée à l'avantage de celles-ci. Ces dernières n'ont qu'un faible intérêt à développer leurs activités à Rodez. Elles sont donc faiblement dépendantes des ressources des acteurs publics locaux. Rodez essaie d'échapper à son statut d'acteur *dominé* en s'appuyant sur la relation *multiniveaux* et en *jouant collectif* avec les autres collectivités territoriales (la Région, Albi et le Tarn). *Jouer collectif* entre collectivités signifie construire des alliances autour de projets territoriaux relativement bien définis. Ces alliances ont deux objectifs. D'une part, elles facilitent l'inscription du projet innovant dans les programmes contractuels. D'autre part, elles conduisent les universitaires à s'allier au projet. *Jouer collectif* entre collectivités locales permet donc de construire un acteur plus fort face aux partenaires universitaires et ministériels. En outre, le fait que la Région soit investie dans le projet du nord-est est un atout non négligeable pour renverser le rapport de force entre les collectivités locales de proximité (Agglomération et Département) et les Universités.

b) Le temps

Le temps est ici important. Il est une contrainte mais aussi une ressource sur laquelle on s'appuie pour construire des projets collectifs. Pour que le grand projet prenne réalité, il faut que des représentants du secteur s'associent au projet politique, le transforment et se l'approprient. C'est pour cela que le portage de grands projets s'inscrit forcément dans le temps long. A l'instar de E. Cohen qui explique que le grand projet industriel obéit à une séquence « *logique d'arsenal-logique équipementière-logique de marché* »[1070], nous distinguons trois temps dans le portage du projet d'université du nord-est :

- un premier temps d'entrepreneuriat politique ;
- un deuxième temps d'appropriation des représentants du secteur ;

[1070] E. Cohen, 1992. *Op. cit.*, p. 203.

- un troisième temps de reconnaissance par le « marché » universitaire[1071].

Entre 1994 et 1997, c'est le temps politique qui domine. à partir de 1998 et jusqu'en 2002, date de création de l'EPA, c'est le temps de l'implication/retrait des universités toulousaines. Souvenons-nous qu'à partir de 1998, plusieurs événements symbolisent l'engagement universitaire : le lancement d'une étude de faisabilité par le recteur en 1998, l'implication de la CPU « t » (Conférence des présidents des universités toulousaines) et la création de l'association Talens (*Tarn Aveyron Lot pour l'enseignement supérieur*) avec les collectivités territoriales en 1999. Pourtant, en mai 2000, le conseil d'administration de l'association *Talens* connaît une crise majeure. Alors que l'association devait entériner la création d'un GIP (groupement d'intérêt public), celui-ci est finalement abandonné. Ce n'est finalement qu'en décembre 2000 que cette crise va se débloquer. A cette date, les élus rencontrent Jack Lang à son ministère. Contre toute attente, cette rencontre aboutit au relevé de trois décisions :

- la création de la cinquième université dans le cadre du CPER 2000-2006 ;
- la mise en place d'une structure juridique pour l'accompagner ;
- la participation de l'État.

Finalement, un EPA (Établissement Public Administratif) est mis en place en janvier 2002.

Cette histoire, rappelée à grands traits, montre que l'implication des partenaires sectoriels (universitaires et ministériels) est loin d'être naturelle. En outre, ce temps de l'appropriation sectorielle n'est pas forcément terminé en 2002. De plus, faut-il encore qu'une masse critique d'étudiants et de personnels de l'enseignement supérieur adhèrent au projet en acceptant de venir s'installer sur les sites du nord-est! Au début du troisième millénaire, l'université du nord-est peut encore aboutir à ce que les anglo-saxons appellent un « *white elephant* » lorsque l'objet -construit politique et répondant à des logiques justifiables de ce point de vue- ne trouve pas de marché cette fois en raison de logiques purement sectorielles[1072].

[1071] Quand le projet parvient à impliquer de nouveaux usages et comportements chez les étudiants et les personnels de l'enseignement supérieur.
[1072] E. Cohen, 1992. *Op. cit*., p. 204.

2.2. L'OPTION DU DEVELOPPEMENT CONSENSUEL

L'option pragmatique territorialisée du *développement consensuel* qualifie le cas d'Albi. Même s'il présente d'importantes fragilités, le contexte territorial d'Albi est plus favorable que celui de Rodez. Le site bénéficie d'une certaine attractivité auprès des étudiants originaires du département du Tarn et en attire même jusqu'en Aveyron. Par ailleurs, son développement appuyé sur les délocalisations des universités toulousaines n'est pas forcément un handicap. La ville étant située à moins d'une heure de route de la capitale régionale, les déplacements sont assez peu contraignants pour les enseignants-chercheurs. Par conséquent, Albi s'inscrit dans un cadre relationnel local/sectoriel également facilité. Comparativement à Rodez, les intérêts d'Albi-Tarn sont plus en phase avec ceux de leurs partenaires universitaires.

Toutefois, l'option du développement consensuel ne résulte pas mécaniquement de ce contexte. Tout d'abord, l'acteur public local s'inscrit dans une logique de développement local incrémental alors qu'il aurait sans doute pu tenir une position d'innovation plus forte. Par exemple, le site se développe sur la base de premiers cycles généralistes. En fait, cette posture faible d'innovation est étroitement liée à la posture relationnelle choisie par Albi. En effet, l'acteur local décide de faire du consensus local/sectoriel son point fort. A l'inverse de Rodez, nous pouvons dire qu'Albi accepte sa position d'acteur dominé. Ainsi, il ne s'agit pas d'attendre que les universités toulousaines coopèrent pour coopérer. Il ne s'agit pas non plus, sur un principe du « donnant-donnant », de « *coopérer au premier coup puis d'imiter le comportement* »[1073] des universités au coup précédent. Cette dernière option n'est pas plus tenable à Albi qu'à Rodez. Le milieu universitaire toulousain n'est que mollement impliqué sur le site et le déploiement de ses activités à Albi est secondaire. Ceci est d'autant plus palpable lorsque les effectifs étudiants baissent sur le plan national. La pression démographique sur les universités-mères n'étant plus la même, le besoin structurel de délocalisation s'en trouve nettement diminué.

En revanche, il s'agit pour Albi de se positionner en coopérateur systématique. Cela implique certains risques par rapport au territoire de légitimité. En effet, l'option du développement consensuel se rapproche des caractéristiques du modèle de l' « *État développeur* » distingué par E. Cohen. Celui-ci « *mobilise toutes les ressources et tous*

[1073] R. Axelrod, 1992. Donnant donnant. Une théorie du comportement coopératif, Traduit de l'américain. Odile Jacob, p. 30.

les moyens de la puissance publique pour la réalisation des objectifs du développement industriel : les grands équilibres budgétaires, financiers, extérieurs… ne sont que contraintes secondes par rapport à l'impératif industriel »[1074]. Bien sûr, cette logique d'action pour le moins risquée n'est pas dénuée de calcul. L'acteur local fait ici un pari sur l'avenir et sur l'apprentissage, par ses partenaires universitaires, de la réciprocité.

L'option du *développement consensuel* s'appuie sur des compétences (2.2.1.) et des instruments (2.2.2.) spécifiques.

2.2.1. UNE FIGURE DE COMPETENCE PRIVILEGIEE : LE RESPONSABLE ADMINISTRATIF-MEDIATEUR

L'option du développement consensuel s'appuie sur une figure de compétence privilégiée le médiateur local/sectoriel. La *médiation* n'est pas une simple coordination. Elle renvoie plutôt à ce que J.-P. Gaudin appelle la « *maïeutique de l'interaction* »[1075]. Dans cette perspective, le médiateur affiche une posture empathique plutôt que d'influence[1076]. A la frontière de son organisation politique de rattachement et de son environnement d'interaction universitaire, cette figure du médiateur peut se rapprocher de celle de « *l'adjoint délégué* » définie par O. Borraz[1077]. Néanmoins, dans le contexte étudié, cette fonction de médiation nécessite certaines compétences de neutralité dont les élus ne sont pas dotés. A Albi, si les élus ont pour souci d'entretenir de bonnes relations avec le milieu universitaire toulousain, ils s'effacent sciemment devant leur responsable administratif pour que ce dernier effectue ce travail relationnel. Celui-ci s'efforce de bâtir une relation de confiance avec les responsables des universités toulousaines d'une part et avec les universitaires localisés sur le site d'autre part.

Les interactions sont quotidiennes entre le responsable administratif en charge du dossier -dont les bureaux sont localisés sur le site- et les personnels universitaires. Elles favorisent sans doute l'enrôlement progressif de ces derniers au service des intérêts du territoire. Elles autorisent surtout l'ancrage des intérêts professionnels de ces personnels sur le territoire du Tarn et d'Albi. Les universitaires impliqués à Albi reconnaissent les qualités du responsable administratif :

[1074] E. Cohen, 1992. *Op. cit.*, pp. 199-200.
[1075] J. P. Gaudin, 1999. Gouverner par contrat, p. 185.
[1076] En réalité, c'est bien de l'influence dont il s'agit puisqu'il s'agit de modifier, de façon douce, les valeurs et les préférences des acteurs sectoriels concernés.
[1077] O. Borraz, 1996. "Représentativité, sociabilité et pouvoirs dans quatre municipalités suisses et françaises." Revue Française de Science Politique, p. 4.

> « Il comprend ce qu'est une université, il sait ne pas franchir les limites de l'indépendance de l'université. » (Responsable pédagogique, Albi, janvier 2001).

Ils apprécient aussi que ce dernier affiche sa distance avec des logiques partisanes :

> « Je me souviens que le maire m'avait garanti que Mr « J.P.C. » continuerait à s'occuper de l'enseignement supérieur à Albi et que je pouvais lui parler comme si je lui parlais à lui et il a tenu parole. Et, je pense que cela a été très intelligent de sa part que de le garder au-delà des clivages politiques avec son prédécesseur. » (Président de l'UT2, juin 2001).

A priori, pas plus que les profils politiques ou techniques, les profils administratifs ne sont destinés à gérer ces problèmes de médiation. L'administratif doit généralement assurer des missions strictement bureaucratiques ainsi que de pilotage et de programmation en accompagnement des élus. Or, si nous repartons des principes de base qui régissent la fonction administrative, celle-ci paraît indirectement bien préparée à la médiation. Le fonctionnaire ne doit pas faire de la politique : il doit *« administrer »*, avant tout de façon *« non partisane »*, s'acquitter de sa tâche « *sans ressentiment et sans partis pris* »[1078]. En somme, il s'agit de n'être ni d'un camp, ni d'un autre. C'est comme cela que le responsable administratif d'Albi conçoit sa mission : « *j'exerce un métier vraiment nouveau qui me permet d'étancher ma soif de création, mais nous avons aussi un rôle de défricheur aux confins de deux mondes -universitaire et politique- qui ne se connaissent que très peu et qui n'ont pas les mêmes logiques*[1079] ». Cette mission reste toutefois délicate : les médiateurs peuvent être accusés d'ingérence par le milieu universitaire ou au contraire loués pour leur capacité d'écoute. Les élus peuvent parfois les soupçonner de compromission avec les intérêts corporatistes.

2.2.2. LES INSTRUMENTS DU DEVELOPPEMENT CONSENSUEL

Les instruments mobilisés par Albi ont beaucoup de similitudes avec ceux présents dans le modèle du néo-corporatisme. La « *concertation* » avec les universitaires et la « *contribution substantielle* » au fonctionnement des activités des instances universitaires concertantes en constituent les deux piliers[1080]. Plus précisément, l'option du développement consensuel s'appuie sur quatre instruments principaux :

- le respect de l'autonomie des acteurs sectoriels (a) ;
- la contribution substantielle aux activités sectorielles localisées (b) ;

[1078] M. Weber, 1963. Le savant et le politique, Plon, p. 157.
[1079] *In* La Gazette des communes, le 25 octobre 1993.
[1080] B. Jobert et P. Muller, 1987. *Op. cit*. p. 166.

- l'exploitation stratégique du consensus local/sectoriel (c) ;
- la variable temporelle (d).

a) Le respect de l'autonomie du partenaire universitaire

Pour garantir le consensus local/sectoriel, la priorité est donnée à l'autonomie des universités-mères. Albi ne se mêle pas des affaires universitaires et les études d'ingénierie de formation ou les expertises plus stratégiques sur l'avenir du site sont rares et considérées comme des « études-tiroirs » (Entretien, responsable administratif, 2001).

b) La responsabilisation sectorielle

Au respect de l'autonomie et de la compétence des universités et des universitaires est associé un principe complémentaire de « responsabilisation sectorielle ». L'acteur local assume pleinement sa nouvelle responsabilité sectorielle. Son intervention universitaire est « globale » et porte sur un éventail très large d'activités universitaires. Les statuts du syndicat mixte Albi-Tarn l'illustrent. Sept missions spécifiques sont mises en évidence :

- *favoriser l'étude* [en faveur du développement du site] ;
- *réaliser et financer* [les opérations d'investissement et d'aménagement nécessaires à l'implantation universitaire] ;
- *passer tous accords avec* [les partenaires] ;
- *promouvoir toutes actions* [de promotion d'information, de communication et d'accueil des populations étudiantes] ;
- *représenter [à l'extérieur]* les intérêts des collectivités territoriales en matière d'enseignement supérieur à Albi ;
- *prendre en charge* toutes dépenses qui ne seraient pas couvertes [par les partenaires] ;
- *assurer la gestion* de l'antenne ;
- *recruter* si nécessaire [du personnel nécessaire au fonctionnement des antennes][1081].

Cette intervention globale est le plus souvent très lourde pour les budgets locaux. Mais, les sacrifices d'aujourd'hui se justifient car ils seront récompensés demain. Cet argument est mobilisé par le maire lorsqu'il est critiqué par les élus de l'opposition du

[1081] Statuts du syndicat mixte d'étude et de réalisation de l'antenne universitaire d'Albi, le 7 Décembre 1989.

conseil municipal : « *avant pour le DEUG de droit, aujourd'hui pour les sciences, demain pour les Lettres, nous voulons la délocalisation mais pas la participation. C'est les deux choses à la fois ou rien !* » (Extrait d'article de presse, 1995).

c) L'exploitation stratégique du consensus local/sectoriel

L'intelligence *relationnelle* d'Albi avec ses partenaires sectoriels se reproduit en fait dans ses relations aux autres niveaux de décision. Cela se traduit par une position légaliste et respectueuse des procédures instituées par le Ministère. Mais surtout, il s'agit d'exploiter stratégiquement la relation privilégiée construite avec les partenaires sectoriels pour obtenir des produits contractuels satisfaisants. Ainsi, dans le cadre du Plan U3M, Albi *joue le consensus* avec les partenaires universitaires localisés en organisant des séances de travail autour de la préparation du schéma U3M. Ceci lui vaut d'obtenir une enveloppe financière relativement satisfaisante parce que cohérente avec les objectifs fixés et fondée sur de réels accords politico-universitaires. Cela lui permet aussi d'établir une relation de confiance avec les acteurs universitaires localisés. En définitive, deux avantages débouchent de cette stratégie du consensus : décupler les effets des politiques contractuelles et renforcer l'apprentissage de la réciprocité local/sectoriel.

d) Le temps

Il est rationnel de considérer que la logique de « l'impératif sectoriel » va finir par payer et contribuer à l'ancrage concret d'activités universitaires localisées. Mais, au-delà de cela, la variable temporelle joue également un rôle de facilitateur de l'action collective : elle accentue l'interdépendance entre les acteurs. Ainsi, Albert Axelrod montre que la « coopération » dépend du caractère durable de la relation humaine car « *l'avenir a suffisamment de poids par rapport au présent* »[1082]. La tentation de défection en sera d'autant moins importante et la position de coopération réciproque d'autant plus favorisée. Or, c'est bien ce qui se passe dans le contexte étudié. A partir du moment où les universités toulousaines acceptent de venir s'installer sur des sites délocalisés, une certaine dépendance les lie aux acteurs publics locaux. Certes, les facteurs de distraction sont nombreux et risquent toujours de détourner les universités et les universitaires de leurs partenaires publics locaux[1083]. Néanmoins, la pérennité du site se renforce à mesure que les enseignants-chercheurs y projettent une partie de leur avenir professionnel.

[1082] R. Axelrod, 1996. *Op. cit*. p. 66.
[1083] L'État et la Région, le développement des sites principaux, la baisse démographique des étudiants, la concurrence entre universités.

Ainsi, en assumant sa nouvelle responsabilité sectorielle et en choisissant une position de coopération systématique, Albi souhaite favoriser l'engagement des universitaires sur le site. Il est vrai qu'à partir de 1996, la relation local/sectoriel évolue : la coopération systématique se transforme en tentative de coopération « contrôlée » et plus « sélective ». L'acteur local essaie d'imposer des conditions à son accompagnement financier. Or, il est intéressant de constater que cette bifurcation stratégique n'est pas seulement rendue possible par l'option du développement consensuel choisie par Albi. En fait, Albi s'appuie opportunément sur le projet d'université du nord-est à l'origine porté par sa voisine, Rodez. Ce sont bien les avancées de ce projet qui facilitent le rééquilibrage des échanges local/sectoriel à Albi. Par conséquent, les limites de l'option du *développement consensuel* sont ici révélées.

2.3. L'OPTION DE LA REGULATION DYNAMIQUE

L'option de la *régulation dynamique* correspond à la situation de La Rochelle. Elle s'inscrit dans un contexte sectoriel et territorial favorable :

- un bassin de bacheliers important ;
- une attractivité réelle auprès de jeunes du département et des départements limitrophes ;
- une offre de formations supérieures diversifiée ;
- un effet métropole moins contraignant qu'à Albi ou Rodez.

Ces dispositions territoriales couplées aux capacités politiques locales ont favorisé la décision de création d'une université nouvelle à La Rochelle. Le statut d'université de plein exercice offre l'avantage de mettre en jeu des acteurs évoluant sur un même territoire. Ceci est un atout indéniable par rapport à Albi et Rodez. En effet, ces conditions territorialisées favorables permettent à l'acteur rochelais de s'inscrire dans une posture de négociation avec ses partenaires notamment sectoriels. Selon Anselm Strauss, la négociation implique toujours une certaine tension entre les parties, faute de quoi elles ne seraient pas en train de négocier[1084]. A ce titre, il y a des enjeux de négociation à Albi et Rodez comme à La Rochelle. Mais, comme le dit encore A. Strauss, les contextes dans lesquels prennent forme ces négociations ne permettent pas les mêmes « *types* »[1085] de

[1084] A. Strauss, 1992. La trame de la négociation, sociologie qualitative et interactionnisme, L'Harmattan, p. 252.
[1085] *Ibid.*, p. 253.

négociation et structurent des marges de manœuvre plus ou moins grandes pour les acteurs. A La Rochelle, l'acteur rochelais n'est pas dénué de *pouvoir*[1086]. Une fois que le décret de création de l'université nouvelle est pris (en 1993), la relation déséquilibrée jusque là au profit des représentants du secteur –ministère et université de Poitiers- s'ajuste au profit de l'acteur rochelais. L'État et l'université nouvelle ont autant besoin de l'acteur public local que lui-même a besoin d'eux.

En même temps, l'option de la *régulation dynamique* n'est pas mécanique. Dans ce contexte territorialisé favorable, nous pouvons supposer que d'autres choix étaient possibles. L'acteur rochelais aurait éventuellement pu opter pour une position du laisser-faire. Or, l'acteur rochelais fait justement le choix d'une position dynamique. De même, il aurait pu s'inscrire dans une position du consensus avec l'université. Or, il s'inscrit dans une logique de négociation permanente. Par *régulation dynamique*, nous qualifions les activités d'un acteur local qui bouscule les traditions universitaires, porte de projets de formation innovants, intervient de manière volontariste en faveur du développement de la recherche lorsque la politique de l'établissement dans ce domaine est atone et enfin va chercher des financements externes pour asseoir ses projets voire contourner l'autonomie de l'université.

Cette option pragmatique s'appuie sur des compétences (2.3.1.) et des instruments spécifiques (2.3.2.). Il convient toutefois d'introduire la variable temporelle et de s'interroger sur l'évolution de la *régulation dynamique* alors que l'université de La Rochelle se renforce (2.3.3.).

2.3.1. DEUX FIGURES DE COMPETENCE PRIVILEGIEES : L'ELU-AVOCAT ET LES PROGRAMMATEURS

Deux figures de compétences accompagnent la régulation dynamique. La première est celle de l'élu-avocat (a). La deuxième est collective et renvoie à l'ensemble de l'appareil organisationnel affilié au dossier universitaire, ce sont les programmateurs (b).

[1086] Le pouvoir se définit comme une relation d'interdépendance déséquilibrée : E. Friedberg, 1993. *Op. cit.* p. 116.

a) L'élu-avocat

Le plus souvent, la fonction politique est assimilée à un art du compromis. Cette acception ne doit pourtant pas porter à confusion : le compromis n'est pas de la médiation et la médiation n'est fondamentalement pas politique. La spécificité du partenaire universitaire est connue mais l'élu ne peut pas vraiment en tenir compte dans son action comme le révèle cet extrait tiré d'un entretien avec un chargé de mission auprès du recteur de Poitiers :

> « Il ne faut pas oublier que si les sites délocalisés existent c'est parce qu'il y a une forte demande des collectivités locales. Alors, récemment, [le nom de l'élu] me disait : "l'État se désengage". Je l'ai laissé finir et j'ai demandé la parole pour dire que si l'université était présente à [le nom de la ville moyenne] ce n'était pas elle qui était demandeuse mais les collectivités locales et que forcément le déplacement des activités a un coût. Et, l'État ne s'est pas désengagé mais engagé puisqu'il a mis des postes fléchés à [le nom de la ville moyenne] (…). Donc, autant de choses qui viennent soulager les collectivités locales. Après [le nom de l'élu] m'a dit : oui mais vous comprenez, [le nom du chargé de mission auprès du Recteur], je suis d'accord avec vous mais c'est un langage que je ne peux pas tenir face à mon conseil. Alors, j'ai dit : "oui à chacun ses responsabilités mais moi je ne peux pas vous laisser dire que l'État se désengage !" » (Chargé de mission auprès du recteur, Poitiers, novembre 2001).

La figure de l'avocat permet de restituer cette logique politique: «*l'entreprise politique (…) n'est qu'une entreprise d'intérêts (…)* », le métier d'avocat « *consiste justement dans la défense efficace des intérêts de ceux qui s'adressent à lui* » [1087] . En effet, l'élu ne doit pas comprendre l'autre mais se faire l'*avocat* des intérêts du territoire. Ces intérêts territoriaux rassemblent divers intérêts sectoriels (économiques, sociaux, culturels et urbains). L'élu-avocat négocie en permanence. Ainsi, Michel Marié nous rappelle quelle forme de rationalité est traditionnellement rattachée à la sphère politique : « *celle-ci fonctionne au pouvoir de sujétion (…), au jeu du potlatch (donnant-donnant) et aux petits pas de la négociation (…)* »[1088]. Notre investigation à la Rochelle va dans ce sens. Parfois, les rapports aux responsables de l'université rochelaise ne sont pas sans tensions. Car, l'élu-avocat n'a pas peur du face-à-face. Il peut tout aussi bien tenir une position d'affrontement lorsque les options des universitaires ne sont pas en adéquation avec les siennes ou constructive lorsqu'elles le sont.

[1087] M. Weber, 1963. Le savant et le politique, Plon, pp. 155-157. Dans cet ouvrage, Max Weber insiste notamment sur la proximité existante entre la profession d'avocat et la fonction politique occidentale.

[1088] M. Marié, 1995. "La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales", Sociologie du travail, (2), p. 288.

b) Les programmateurs

L'autre figure de compétence associée à la régulation dynamique renvoie aux « programmateurs ». Ce sont les exécutifs universitaires composés d'élus, de responsables administratifs et techniques ainsi que les assemblées délibératives constituées exclusivement d'élus.

Les exécutifs universitaires : des instances d'ingénierie programmatique

La programmation universitaire est réalisée par les responsables administratifs et techniques en charge des politiques universitaires. Ce sont eux qui, en fonction des valeurs d'action locale et des diagnostics territoriaux et sectoriels, sélectionnent des problèmes-clés ou (et) formulent des enjeux d'intervention publique, les déclinent en objectifs sectoriels et établissent des plans d'action. Mais, ces responsables développent surtout des compétences nouvelles en matière d'*ingénierie* programmatique. Il ne s'agit pas de définir, dans une logique productive traditionnelle, des mesures d'action comme, par exemple, le « développement de la recherche » mais de conceptualiser des *dispositifs incitatifs* destinées à « intéresser » les universitaires sur cette question (financer des bourses de doctorat ou des chargés de mission aux relations industrielles par exemple).

Les assemblées délibératives : des instances de sélection

Les assemblées délibératives jouent pour leur parti un rôle d'arbitrage. Elles discutent et valident les propositions des élus ou (et) des responsables administratifs en charge du dossier. Elles sélectionnent parmi les diverses requêtes que le milieu universitaire leur adresse. Leur pouvoir d'orientation de l'action publique locale universitaire est réel[1089]. Le processus est récurrent : chaque opération est présentée dans ses objectifs et ses modalités de mise en œuvre et interrogée en fonction de son intérêt pour le territoire. Ce travail de sélection ne s'appuie pas, il est vrai, sur des grilles de critères formalisées. Pour autant, cette évaluation réalisée au « coup par coup » n'a rien d'aléatoire ni d'irrationnel. Elle fait partie de l'*habitus* politique local.

2.3.2. L'INSTRUMENT PRIVILEGIE : LA PROGRAMMATION REGULATRICE

L'option de la régulation dynamique consiste à appliquer concrètement la « régulation/réciprocité » dont nous avons déjà présenté les traits généraux dans la section 2 du chapitre 6. Sans chercher l'équivalence stricte des objets échangés, le principe en est de ne jamais rien offrir aux universitaires sans avoir la garantie d'obtenir quelque chose en contrepartie. Dans cette perspective, l'intervention universitaire locale

[1089] Les comptes-rendus de délibérations sont significatifs de ce travail constant de *sélection*. Retenons que s'il est présent à Albi et Rodez, il l'est dans des proportions bien moindres.

est contrôlée et sélective. Les acteurs publics locaux n'interviennent pas sur tout et surtout refusent d'intervenir sur les domaines qui sont de la compétence de l'État comme par exemple la prise en charge de personnels techniques et administratifs ou la question des compensations financières destinées aux enseignants-chercheurs. Par rapport à l'intervention « globale » de l'option du développement consensuel, l'intervention reste ici à la *marge* et ne s'applique qu'aux domaines sectoriels considérés comme d'intérêt territorial.

L'acteur rochelais rénove pour cela un outil de management public finalement ancien : la programmation. Programmer dans le sens du dictionnaire c'est *établir à l'avance* une suite d'opérations ou (et) les phases d'un projet. La programmation publique est traditionnellement associée à l'action de l'État. Elle est alors qualifiée de *planification.* Ce n'est qu'à la fin des années quatre-vingt que Jean-Gustave Padioleau décrit un phénomène de rationalisation de la décision publique locale. Qualifiée de *planning* ou de *planification stratégique*[1090]*,* la programmation urbaine s'appuie sur des méthodes managériales de décision et d'action et sur des outils et des procédures scientifiques et techniques en vue d'améliorer l'efficacité ou mieux la performance de l'action publique locale. Or, en fonction des contextes d'interdépendances multiples dans lesquels les politiques publiques contemporaines prennent forme, les travaux plus récents considèrent que la programmation devient une activité publique fort délicate[1091]. Plus pessimistes encore, certains considèrent que la programmation est une pratique en crise. P. Duran et E. Monnier sont de ceux là et considèrent que l'évaluation se substituerait à l'activité de planification comme outil d'aide à la décision publique mieux adapté à un contexte d'incertitude et d'interdépendances fortes[1092].

Au vu de notre enquête, la programmation publique locale n'a pas disparu mais change de fonction. Elle devient un outil de régulation des activités universitaires

---

[1090] J.-G. Padioleau, 1989. "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique", *in* S. Wachter, Politiques publiques et territoire, L'Harmattan, p. 157. Notons que la notion de stratégie ne renvoie pas ici à la définition donnée par M. Crozier. Elle fait référence à un processus de rationalisation et de managérialisation de la décision publique alors que la notion de « stratégie » selon M. Crozier définit une action « située » c'est-à-dire orientée en fonction des situations d'interaction dans lesquelles l'acteur est plongé.

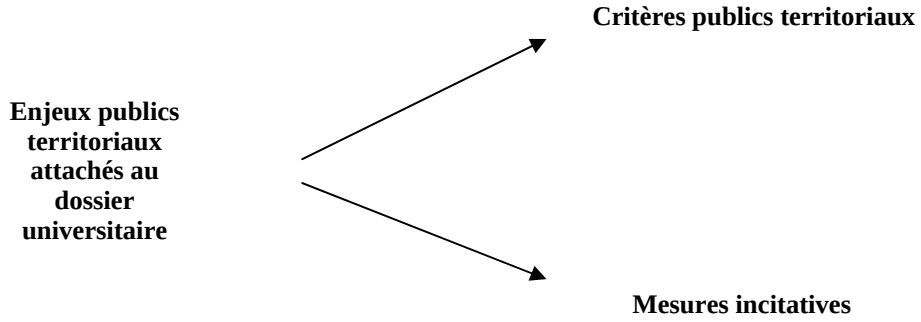
[1091] Voir la réflexion sur ce point de J. Leca, 1996. La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *in* F. D'Arcy et L. Rouban, De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Presses de Sciences Po, p. 353 et suivantes.

[1092] P. Duran et E. Monnier, 1992. "Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques", Revue française de science politique, 42 (2), p. 259.

localisées. Tout en respectant l'autonomie universitaire, la *programmation régulatrice*[1093] vise à garantir et à contrôler le respect d'un certain principe de réciprocité dans l'échange. Il ne s'agit pas de *faire à la place de* ni de *contraindre à faire* mais d'*inciter à faire* dans le sens désiré en conditionnant la dotation d'avantages publics locaux (financiers ou d'une autre nature) au respect de grilles de critères définies localement. A ce titre, même si l'option de la régulation dynamique s'inscrit dans un contexte relationnel plus favorable, l'acteur local ne peut pas pour autant mener de façon autoritaire ses objectifs pédagogiques. Le responsable administratif en charge à La Rochelle l'a très bien compris : « *quand la collectivité locale a un projet, il est indispensable que le dialogue avec l'université soit très poussé afin que celle-ci porte collectivement l'orientation et détermine un chef de file du projet ; le portage par l'université surtout si elle n'est pas à l'origine de l'orientation est un élément clé* » (Note de travail, 1997, responsable administratif en charge du dossier universitaire, CDV de La Rochelle).

L'activité de programmation consiste, par conséquent, non plus à définir des objectifs mais des *critères* d'intervention sur lesquels vont se fonder les actions incitatives auprès des universitaires. Le schéma suivant illustre le « raisonnement » programmatique.

Schéma 5 : Logique cognitive de l'activité programmatique à visée régulatrice



Source : schéma original.

Le tableau suivant illustre, pour sa part, comment ce raisonnement programmatique se traduit concrètement sur le site rochelais.

[1093] Si cette activité programmatique n'a pas été formalisée sur le plan théorique, elle est une pratique courante au sein des instances supra-nationales (Communauté européenne, agences intergouvernementales). A côté de mesures réglementaires (directives), ces institutions s'appuient sur des appels d'offre et des critères d'éligibilité. Pour une illustration voir Commission des Communautés Européennes, 2000. Réalisation de l'espace européen de la recherche - Orientations pour les actions de l'Union dans le domaine de la recherche (2002-2006), Communication au conseil, au parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions, Bruxelles, le 4 octobre, p. 14.

Tableau 3 : Programmation régulatrice, illustration

Site	Critères ~~(Objectifs)~~	Dispositifs incitatifs (~~logique productive~~)
La Rochelle	Formations professionnalisantes et diversification de l'offre	Subventions de fonctionnement aux formations nouvelles entrant dans ce critère, prise en charge d'un chargé de mission « formation continue »
	Asie-pacifique	Expertise et conceptualisation, mobilisation de financements externes, mise en place d'un dispositif de formation continue avec la région et le Département, subventions de fonctionnement à tout projet portant sur ce thème
	Recherche (fondamentale, appliquée, transfert)	Chargé de mission aux relations industrielles
	Formation continue	Mobilisation des dirigeants des universités, mobilisation de la CCI, mesures d'accueil, prise en charge temporaire du personnel encadrant

Source : tableau original.

a) Les mesures incitatives

Recensons quelques dispositifs incitatifs. Les subventions sont un outil principal de la régulation programmatique puisque elles sont toujours associées à des critères d'éligibilité. Cet outil contribue à orienter le contenu de l'université. Par exemple, dans le domaine de la vie étudiante, l'Agglomération aide la mobilité internationale des étudiants, crée des bourses doctorales, soutient l'association des étudiants rochelais. La capacité de captation de financements externes fait partie de ces mesures incitatives. L'appui à l'ingénierie universitaire est une mesure incitative plus délicate. Elle est souvent interprétée, du côté des universitaires, comme une immixtion dans leurs compétences propres. C'est ce qui amène le responsable administratif à préciser dans une note : « *le rôle de catalyseur de la CDV est incompris* » (Note de travail, 1997, responsable administratif, CDV de La Rochelle).

b) Les critères publics territoriaux

Il est possible de distinguer trois grands critères d'éligibilité[1094] des demandes externes ou de mise en oeuvre d'initiatives internes : le *potentiel d'efficacité* de l'opération en termes de développement universitaire et en termes de développement local plus global, la *responsabilité* fondée sur des principes classiques d'égalité et de coûts que ces opérations engagent, la *division du travail* entre les niveaux de décision publics territoriaux. Quant à ce dernier critère, il s'agit de s'y appuyer de façon paradoxale mais stratégique en insistant soit sur la répartition légale des compétences, soit sur l'interdépendance des niveaux. Dans certaines situations, l'Agglomération

[1094] La grille de critères élaborée dans le tableau ci-dessous a été constituée à partir des comptes-rendus de réunions des assemblées délibératives à Albi, Rodez et La Rochelle (conseils syndicaux ou conseils communautaires).

refusera d'intervenir sur les coûts de fonctionnement de l'université estimant que c'est de la compétence légale de l'État. Dans d'autres, elle acceptera de soutenir les colloques à condition que les autres collectivités territoriales y contribuent aussi (Tableau 4).

Tableau 4 : Grille de critères de la programmation régulatrice

Critères	Sous-critères	Implications dans la politique universitaire locale
Efficacité et Rentabilité territoriale	Potentiel pour le développement du site universitaire	« quantitatif » : premiers cycles, généralistes « qualitatif » : 2e et 3e cycles, recherche
	Globalité (effet masse critique, effet synergique)	Appui à toutes formes d'enseignement supérieur (université, privé, hybrides)
	Transversalité (intersectoriel)	Articulation formation/emploi, recherche/développement économique, vie étudiante et animations scientifiques/vie culturelle urbaine, aménagement du campus/aménagement urbain…
	L'intérêt territorial spécifique (valorise ou crée une identité locale différentielle)	Asie-pacifique et biologie marine
Responsabilité territoriale	Égalité	Soutien à la diversification des premiers cycles pour assurer l'accueil de proximité aux étudiants issues des familles à ressources financières limitées ; pas de politique « étudiante » mais « jeune » ; discrimination positive : soutien spécifique aux disciplines encore fragiles ou en crise
	Coûts	Contrôle des dépenses de fonctionnement, optimisation des opérations
Division du travail entre les niveaux de décision territoriaux	Compétence légale (la répartition juridique des compétences comme argument de sélection)	Refuser l'aide au fonctionnement pédagogique des sites
	Solidarité inter-niveaux (l'interdépendance des responsabilités publiques locales et externes comme argument)	Ne financer des opérations que sous réserve que les autres collectivités territoriales participent aussi

Source : tableau original.

Particulièrement destinée à créer les conditions d'un échange local/université équitable, l'activité programmatique peut intervenir en aval de l'offre universitaire comme dispositif de sélection des diverses demandes d'aides publique adressées par les composantes de l'université aux collectivités locales. Elle peut intervenir plus en amont de cette offre et faire office d'appels d'offre auprès des acteurs universitaires. Quoiqu'il en soit, il y a toujours de l'incitation et de l'évaluation, de l'opportunité et de la contrainte, du don et une attente de contrepartie dans la programmation publique locale. Par définition, un appel d'offre consiste bien pour le soumettant à *inviter* des soumissionnaires à lui présenter des offres, puis à *choisir* parmi ces soumissionnaires celui qui répond le mieux à l'esprit et aux critères de l'appel. En outre, les acteurs

universitaires ont connaissance des priorités publiques locales et les intègrent stratégiquement au moment de l'élaboration de leurs dossiers de candidature voire au moment même de la conceptualisation de leurs projets de formation, de recherche ou autre. L'influence locale est alors décuplée.

Toutefois, cela reste une possibilité de régulation local/sectoriel insatisfaisante. Tout d'abord, elle dépend de la situation de l'offre sectorielle locale. Celle-ci doit être déjà importante et diversifiée ou en croissance. Ce n'est pas le cas à Albi et Rodez. Ensuite, la programmation régulatrice exige quand même un certain activisme universitaire local. Ainsi, bon nombre de propositions, y compris à La Rochelle, ne sont pas saisies par les universitaires.

2.3.3. LOGIQUE TEMPORELLE : RECIPROCITE CONTROLEE, CONTRACTUALISATION ET CONFIANCE OU PERTE DE POUVOIR DE REGULATION

Nous devons toutefois nous interroger sur l'évolution de l'option de la régulation dynamique alors que la situation de l'université de La Rochelle semble se stabiliser en fin de décennie 90. En 2001, l'Agglomération de La Rochelle et l'université décident de « contractualiser » leurs relations dans le cadre d'une *convention* pluriannuelle (3 ans). Cette formule coopérative existe déjà entre le ministère de tutelle et chacune des université françaises (quatre ans pour l'État et trois ans pour l'Agglomération rochelaise). Dans ce dernier cas toutefois, le contrat n'en est pas vraiment un étant donné que l'égalité des contractants est « *contredite par le lien de subordination entre centre et périphérie* »[1095]. En revanche, la *convention* rochelaise respecte certains des critères traditionnellement associés à la notion de contrat : l'égalité des contractants ; leur libre consentement. Toutefois, cette formule est rare au niveau local et régional. La question est alors de savoir pourquoi l'acteur public local rochelais choisit la contractualisation de ses relations local/sectoriel ?

Deux hypothèses contradictoires peuvent être proposées sur lesquelles il est difficile de statuer en fonction des éléments de connaissance à disposition :

- la première est qu'à l'étape de réciprocité contrôlée succède une étape de réciprocité « souple » fondée sur la confiance local/sectoriel ;

[1095] R. Berrivin et C. Musselin, 1996. "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation: le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur", Sociologie du travail, 4, p. 580.

- la deuxième est qu'à l'étape de réciprocité contrôlée succède une étape de perte de pouvoir politique.

Plusieurs éléments jouent en faveur de la première hypothèse. Tout d'abord, le principe de la réciprocité contrôlée appuyée sur l'outil programmatique présente quelques inconvénients pour l'acteur public local. Les décisions d'accompagnement sont prises au fur et à mesure des demandes. Ce fonctionnement favorise l'inflation des dépenses publiques, n'est pas forcément égalitaire vis-à-vis des demandes de subventions émanant des composantes universitaires et fait perdre toute lisibilité et cohérence aux aides publiques destinées à l'université. La contractualisation présente donc un avantage du côté des collectivités locales. Ensuite, le choix de la contractualisation s'inscrit à un moment précis de l'histoire de l'université rochelaise. Celle-ci a acquis une certaine capacité à générer de façon endogène son propre développement. Même si le soutien financier local perdure, l'attention publique locale est moins nécessaire et l'acteur public peut se tourner vers d'autres dossiers. Enfin, la relation local/sectoriel a une histoire en même temps qu'un avenir. Une certaine confiance a pu s'établir entre les deux partenaires et prendre consistance dans la convention.

Pourtant, plusieurs autres éléments associés à la mise en place de cette contractualisation nous conduiraient à pencher vers la seconde hypothèse : une certaine perte de pouvoir de régulation politique locale. Tout d'abord, en tant que relation de confiance, la contractualisation est une prise de risque « *dans la mesure où chacun des partenaires ne dispose que d'une connaissance limitée de l'autre et qu'il ne peut par conséquent prédire avec certitude toutes ses actions futures* »[1096]. Elle symbolise une autonomisation plus grande de l'établissement, que cette autonomisation soit sollicitée par l'instance publique ou imposée à elle par des forces diverses. Ensuite, c'est le président de l'université rochelaise, élu en 1998, qui a proposé la contractualisation à ses partenaires territoriaux (Région, Département et Agglomération) et non l'inverse. C'est d'ailleurs ce que nous dit le président de l'Agglomération rochelaise :

> « Très sincèrement, pour nous, la convention n'a pas un intérêt extraordinaire puisqu'on le faisait déjà. C'est plus un intérêt pour l'université de pouvoir afficher un partenariat fort avec la Communauté d'agglomération, essayer de reproduire la même chose avec la Région et le Département et donc trouver des moyens complémentaires, qui sont des moyens de fonctionnement alors que nous avions dit que nous n'interviendrons jamais dans le fonctionnement, que c'était le rôle de

[1096] J.-P. Neuville, 1997. "La stratégie de la confiance. Le partenariat industriel observé depuis le fournisseur", Sociologie du travail, (3), p. 297.

> l'État. Mais, pour l'université, ces moyens de fonctionnement à la marge permettent de mener des actions plus innovantes que l'État n'a pas l'habitude d'accompagner. Donc, c'est plus pour l'université… » (M. Bono, le président de la Communauté d'agglomération rochelaise, mai 2001).

Pour les acteurs centraux de l'université, la contractualisation présente des atouts majeurs. Elle renforce la logique d'établissement au détriment des logiques disciplinaires et elle renforce, conséquemment, le rôle et le pouvoir de son président, l'objectif étant à terme de reproduire le même type de coopération avec le Département et la Région. Enfin, si les trois collectivités territoriales ont bien été concernées par cette proposition, toutes les trois n'ont pas saisi l'occasion ! Le Conseil Régional y réfléchit tandis que le président du Conseil Général de la Charente-Maritime a refusé sous prétexte de vouloir continuer à contrôler ses aides. Cette dernière réaction prouve que la contractualisation n'est décidément pas systématiquement perçue par les élus locaux comme le cadre idéal pour optimiser leur échange local/sectoriel. Habituées à des ajustements quasi informels et en temps réel, les collectivités locales peuvent craindre de perdre le contrôle des dépenses destinées à l'enseignement supérieur. Elles peuvent également craindre de perdre le contrôle sur l'établissement que ces ajustements continus pouvaient préserver. Au sein de la Communauté d'agglomération, les inquiétudes existent aussi. La convention tend à rationaliser les échanges et à enlever le pouvoir programmatique et d'arbitrage que l'Agglomération exerçait jusque là au fur et à mesure des demandes. Enfin, elle supprime les liens multiples que les élus et les responsables administratifs de l'Agglomération avaient construit avec diverses composantes de l'université au profit d'un lien unique avec l'équipe présidentielle.

Par conséquent, il est possible que l'Agglomération reconnaît plus tôt que ses pairs que l'université rochelaise a vraiment atteint l'âge de son autonomie et qu'à ce titre, le pouvoir de régulation politique se réduit. Ainsi, si Elie Cohen montre que lorsque les situations industrielles locales sont difficiles (crise économique, reconversion) le pouvoir politique est faible, il montre qu'il en est de même lorsque les entreprises sont au contraire des « *champions nationaux* »[1097]. Si cette hypothèse est transposable sur notre terrain, il est possible de penser qu'une situation universitaire difficile comme une situation universitaire concurrentielle restreignent la marge de manœuvre politique locale.

[1097] E. Cohen, 1992. *Op. cit*., p. 201.

Ces trois options de gouvernement pragmatique territorialisé ont été construites sur la base de la variabilité des contextes sectoriels et territoriaux étudiés. Elles permettent d'insister sur le caractère fortement adaptatif et territorialisé des formes gouvernementales locales. Il n'y a pas un modèle de gouvernement par l'action mais des réponses pragmatiques à chaque fois spécifiques en fonction des problèmes « territorialisés » qu'ont à traiter les acteurs publics locaux. Ainsi, l'éventail de compétences et d'instruments d'interaction disponibles au niveau local est variablement mobilisé selon les situations universitaires territoriales auxquelles se confrontent les acteurs locaux. Il y a de l'entrepreneuriat politique, de l'innovation et de la médiation dans les trois cas mais ces compétences s'expriment sous différentes formes et à des degrés d'intensité divers. L'intelligence gouvernementale locale consiste justement à composer de façon chaque fois spécifique avec les outils politiques locaux disponibles.

Complexité du problème territorialisé	+	=	-
Options pragmatiques et territorialisées	***L'innovation décalée***	***Le développement consensuel***	***La régulation dynamique***
Logique adaptative au problème territorialisé	Créer les conditions à l'ancrage sectoriel	Créer les conditions et accompagner l'ancrage sectoriel	Articuler ancrage sectoriel et développement territorial
Logique organisationnelle	Créer un rapport local/sectoriel	Apprentissage de la réciprocité local/sectoriel	Contrôle de la réciprocité local/sectoriel
Figures de compétences privilégiées	L'entrepreneur politique L'acteur/intermédiaire	Le responsable administratif-médiateur	L'élu-avocat Les programmateurs
Instruments d'interaction	Jouer collectif avec les autres collectivités territoriales, s'appuyer sur des acteurs-intermédiaires	Jouer le consensus avec les acteurs sectoriels, Responsabilisation sectorielle	Programmation régulatrice
Logique temporelle	Entrepreneuriat politique /appropriation sectorielle/reconnaissance par le marché universitaire	Accompagnement public global/attente de réciprocité, stratégies plus sélectives	Réciprocité « contrôlée »/contractualisation pluriannuelle et sur objectifs : confiance ?

Toutefois, si l'impact des contextes universitaires territorialisés sur les options pragmatiques développées par les acteurs est fort, il n'est pas mécanique. Toute la difficulté consiste justement à penser la complexité de l'environnement des acteurs publics locaux Les options pragmatiques territorialisées présentées ici sont donc résolument contingentes. Pour mesurer cette complexité et cette contingence des modes

d'action publique locaux, il faut d'abord réintroduire le triple environnement de contraintes/ressources des acteurs locaux : leur territoire de légitimité, les interdépendances stratégiques, les problèmes territorialisés. Ainsi, ce sont ces trois dimensions du contexte de l'action publique locale qui pèsent sur les stratégies locales. De plus, ces trois dimensions sont toujours dynamiques et évoluent dans le cours de l'action publique. Un consensus politique et social local fort au début de la politique universitaire peut devenir fragile quelques années plus tard et imposer à l'acteur local de revoir ses positions. Une situation universitaire locale critique en début de période peut devenir plus favorable en fin de période et conduire l'acteur local à passer d'une option pragmatique volontariste à distanciée. Une conjoncture politique nationale favorable à un moment va permettre à l'acteur local d'avancer des dossiers laissés en sommeil l'année passée.

Il convient ensuite de tenir compte de la marge de liberté des acteurs publics locaux. Dans des gammes d'options délimitées, ces acteurs vont plus ou moins privilégier le changement ou la continuité. Ils vont également s'inscrire dans des positions coopératives variables entre consensus et conflit. Plus largement, les acteurs publics locaux ne sont pas complètement démunis face à leur univers de contraintes. Les trois options pragmatiques territorialisées illustrent divers scénarios relativement sophistiqués destinés à amener les partenaires obligés à contribuer d'une manière ou d'une autre au développement universitaire localisé. Des compétences variées, adaptatives et organisationnelles, sont mobilisées : entrepreneuriat politique, médiation, négociation et régulation. Les instruments d'action disponibles sont également variablement mobilisés en fonction des contextes relationnels. Par exemple, dans des situations où le rapport local/sectoriel sera plus tendu, l'acteur s'appuiera plutôt sur sa relation multiniveaux.

Sur ce point, il est possible de retrouver une certaine similitude avec le modèle des régimes d'action de B. Boltanski et L. Thévenot[1098] puisque dans ce modèle les acteurs sont pluriels et peuvent mobiliser diverses logiques d'action selon les situations dans lesquelles ils se trouvent. Dans ce cas, les logiques d'action seront également changeantes : stratégie et calcul dans un monde, compassion et désintéressement dans un autre. Bien sûr, cette flexibilité adaptative des régimes d'action ne doit pas être détachée d'une capacité chez les gouvernants à maîtriser la complexité de leur environnement puisque derrière les divers registres d'action mobilisés -la régulation ou la médiation- il y

[1098] L. Boltanski et L. Thévenot, 1991. De la justification. Les économies de la grandeur, Gallimard.

a toujours du calcul et de la manipulation. A la façon de J.-G Padioleau, il convient finalement de considérer que ces différents registres d'action décrivent des « *portefeuilles* »[1099] d'options pragmatiques entre innovation et accompagnement ou entre régulation et mobilisation ainsi que des portefeuilles de compétences entre l'élu-avocat, l'entrepreneur-politique ou le médiateur.

Par ailleurs, si les acteurs locaux ne peuvent pas changer les contextes territoriaux de façon volontariste ni ne peuvent contraindre leurs partenaires, ils développent des compétences incrémentales. Le temps est un instrument d'action essentiel dans au moins deux des cas. Les acteurs s'appuient sur l'avenir pour élaborer leurs orientations pragmatiques présentes. Ils comptent finalement sur les apprentissages organisationnels de leurs partenaires. Les avancées sont toujours modestes et il faut s'armer de patience. Mais, petit à petit, par des tactiques habiles, les acteurs publics locaux peuvent espérer que leurs préférences triomphent. Enfin, les acteurs publics locaux innovent en imaginant de nouveaux outils d'intervention adaptés à des environnements de contraintes particulièrement pesants. L'activité programmatique régulatrice ainsi que l'imagination de dispositifs d'intéressement destinés aux universitaires font partie de ces capacités d'innovation.

En somme, les processus de gouvernement par l'action universitaire sont complexes et s'avèrent difficiles à modéliser. De plus, Il conviendrait de démultiplier les cas d'étude dans le champ d'intervention universitaire puis dans d'autres secteurs pour mieux systématiser notre analyse des effets de contextes territoriaux. Enfin, nous rejoignons Oliver Borraz pour dire que tout le problème de l'analyste consiste à réussir à penser le gouvernement de l'action publique comme un problème « *d'alignement contingent et temporaire* » entre la « *dynamique des problèmes* », la « *dynamique des territoires* » et la « *dynamique des organisations* »[1100]. Notre objectif, certes inachevé, visait à mettre en relief notre résultat principal de thèse selon lequel la « *capacité de coopération* »[1101] des gouvernants locaux n'est jamais détachée de leur capacité d'adaptation aux problèmes territorialisés auxquels ils se confrontent.

[1099] J.-G. Padioleau, 1999. *Op. cit.*, p. 117.
[1100] O. Borraz, 1999. "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", *in* R. Balme, A. Faure, et A. Mabileau, Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique, Presses de Sciences Po, voir plus particulièrement les pages 84-94.
[1101] J.-Y. Nevers, 1996. *Op. cit.*

3. PERSPECTIVE D'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

La section précédente clôt d'une certaine manière notre recherche par la mise en évidence d'un modèle interprétatif des activités politiques locales dans le cadre de l'action publique universitaire. Elle répond à l'objectif que nous nous étions assignés en introduction à cette deuxième partie : aboutir à un niveau de compréhension des pratiques politiques locales décrites et analysées dans les chapitres monographiques qui soit valable pour les trois cas étudiés et qui soit éventuellement transposable à d'autres cas d'étude impliqués dans le même champ d'intervention publique. Il est cependant possible, dans cette dernière section, de réfléchir à une ultime étape de généralisation qui favoriserait le passage d'une « *théorie substantive fondée* »[1102], c'est-à-dire valable dans un domaine d'intervention publique spécifique à partir de quelques cas, à une « *théorie formelle fondée* »[1103] qui pourrait, à partir de la connaissance acquise, situer plus globalement les apports de notre modèle par rapport aux modèles d'action *stratégique* déjà existants.

Dans le champ politique, nous pouvons citer deux grands modèles d'action stratégique. Le modèle technique fait référence à l'État planificateur des années soixante. Il a également été appliqué au niveau urbain. Nous pensons notamment au modèle de la *planification stratégique urbaine* mis au jour par J.-G. Padioleau dans les années quatre-vingt. Le modèle organisationnel fait référence au *système politico-administratif* révélé par les chercheurs du CSO dans les années soixante. Toutefois, ce modèle organisationnel est, selon nous, réactualisé dans les processus de *gouvernance urbaine* et *territoriale*.

Si ces deux grands modèles d'« action stratégique » s'opposent sur le fond, ils réfèrent tous les deux à une dimension intrinsèque à l'activité humaine qui est sa visée performative. Notre définition de « l'action stratégique » est alors extensive. Pour paraphraser Patrice Duran, l'acteur est acteur dans le sens où il cherche à résoudre un problème qui se pose à lui dans un univers concret de contraintes[1104]. Il est utile de considérer que l'action sociale ordinaire n'est pas systématiquement stratégique comme l'action routinière par exemple. Autrement dit, une action stratégique est une action

[1102] E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 305.
[1103] Ibid.
[1104] P. Duran, 1999. Penser l'action publique, LGDJ, p. 58.

portée par un acteur qui se donne les moyens de résoudre son problème, peu importe ici la nature de ces moyens ainsi que leur efficience.

Toutefois, le modèle technique et le modèle organisationnel règlent de façon tout à fait opposée le problème de l'Acteur. Pour le premier, l'acteur stratège est celui qui sait adapter les moyens aux fins poursuivis (ou intentions). Ses ressources d'action sont principalement fondées sur le savoir et l'expertise. Pour le second, est stratège celui qui définit ses orientations, ses choix et ses préférences en fonction des situations dans lesquelles il est plongé. Ces situations définissent les ressources et les contraintes de son action. Sa ressource principale est le « pouvoir » c'est-à-dire le résultat toujours contingent de la mobilisation des sources d'incertitude pertinentes qu'il contrôle[1105]. Notre modèle pragmatique territorialisé se situe bien sûr dans cette perspective « située » de l'activité gouvernementale locale. Pour autant, il nous semble qu'il conserve sa singularité. L'objectif est alors de la spécifier. Cette entreprise ne vise pas l'exhaustivité mais cherche à lister quelques points qui nous ont amené à questionner les conceptions traditionnelles de l'action stratégique. Notre analyse en retiendra trois principaux. Tout d'abord, le problème du gouvernement pragmatique territorialisé est un problème d'articulation entre ce qui est de l'ordre de l'efficacité opératoire et ce qui est de l'ordre de l'efficacité des problèmes (3.1.). Ensuite, le contexte du gouvernement pragmatique territorialisé est double et implique des systèmes d'action complexes et des problèmes territorialisés (3.2.). Enfin, le gouvernement pratique est sous contraintes fortes, ceci le conduit à développer des stratégies singulières (3.3.).

3.1. LE GOUVERNEMENT PRAGMATIQUE : UN PROBLEME D'ARTICULATION ENTRE « EFFICACITE OPERATOIRE » ET « EFFICACITE INSTRUMENTALE »

Notre résultat principal concerne la difficile articulation entre des moyens distribués entre divers acteurs et le problème territorialisé dont la résolution incombe à l'acteur public local. Ce résultat permet selon nous de réactualiser un des apports de la sociologie des organisations et précisément de Michel Crozier. Il concerne la disjonction à opérer entre ce qui est de l'ordre de « l'efficacité instrumentale » et ce qui est de l'ordre de « l'efficacité opératoire ». Ceci nous permet aussi de préciser la spécificité de la

[1105] M. Crozier et E. Friedberg, 1977. L'acteur et le système, Le Seuil, p. 26.

position du gouvernant pragmatique par rapport à celles de l'acteur stratégique crozierien.

Dans le modèle « technique », seule compte la rationalité instrumentale. Les institutions politiques sont considérées comme étant des acteurs économiques et sociaux qui participent à la production de richesses économiques ainsi qu'à la résorption des inégalités sociales. Au principe de légitimité fondée sur la démocratie, s'adjoint donc voire se substitue une légitimité fondée sur la compétence. L'État providence constitue l'ideal-type de ce modèle : « *derrière l'État Providence, se développe une machinerie de l'administration économique et de pilotage social de la société* »[1106]. A ce premier postulat, en est associé un second, porté à l'origine par Saint-Simon, consistant à reconnaître chez ceux qui possèdent un savoir technique un véritable pouvoir de résolution de tous les problèmes qui se posent aux sociétés. Une meilleure connaissance des mécanismes de la croissance économique doit notamment permettre de définir des stratégies d'action plus efficaces pour accompagner la croissance et déjouer les risques du marché. Ainsi, J.-G. Padioleau observe d'abord aux États-Unis[1107] puis en France[1108] un processus de rationalisation des modes d'action publique urbains. Ces phénomènes qualifiés de « *planification* » (planning) ou de « *planification stratégique* »[1109] reposent sur « *l'emploi systématique d'outils et de procédures, plus ou moins formalisés, invoquant des fondements scientifiques et techniques* ». Dominique Lorrain évoque également cette « *technicisation* » des villes qui s'applique au travail municipal ordinaire et aux services urbains mais qui relève, plus globalement, d'une conception de l'activité politique fondée sur le recours constant à « *un savoir scientifique* »[1110]pour mesurer les besoins et étudier les problèmes (étude, enquêtes d'opinion, sondages). Plus largement aujourd'hui, peut être considérée comme technique, toute intervention publique où l'expertise est le moyen central de conceptualisation des programmes d'action.

[1106] L. Chabot, 2003. "Technocratie et construction européenne", Les cahiers du CUREI (Centre universitaire de recherche européenne et internationale), mars. Disponible sur le site : http://www.upmf-grenoble.fr/curei. Consulté le 16 novembre 2003.

[1107] J.-G. Padioleau, 1989. *Op. cit*.

[1108] J.-G. Padioleau et R. Demesteere, 1991. "Les démarches stratégiques de planification des villes", Les Annales de la recherche urbaine (51), pp. 28-40.

[1109] Précisions pour qu'il n'y ait pas de confusion que le sens donné ici au vocable de stratégie est très différent de la conception organisationnelle de la stratégie développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg. Ce sont même deux conceptions opposées : dans le premier sens, la stratégie évoque l'idée d'un acteur intentionnel qui définit rationnellement ses moyens d'action en fonction des objectifs à atteindre ; dans le deuxième sens, la stratégie évoque l'idée d'un acteur qui construit ses préférences en fonction de son environnement immédiat d'action.

[1110] D. Lorrain, 1993. "Après la décentralisation, l'action publique flexible", Sociologie du travail, (3), p. 301

Ce modèle de rationalité « technique » est considéré par les tenants du modèle organisationnel comme non efficace. Il lui est reproché son « *péché d'irréalisme* »[1111]. En effet, une approche technique de l'action néglige le problème de l'efficacité opératoire de celle-ci. Un des apports majeurs de la sociologie des organisations a été de faire la démonstration de la disjonction quasi systématique entre les programmes d'action publique et les processus de mise en oeuvre. Les institutions politiques (l'État, les collectivités territoriales) et les politiques publiques ne sont pas des entités collectives ou des processus décisionnels « rationnels » - dans le sens d'activités rationnelles en finalité- mais sont des actions organisées. Cela signifie dans le langage wébérien qu'il faut « *les réduire à une activité "compréhensible", ce qui veut dire sans exception aucune, à l'activité des individus isolés qui y participent* »[1112]. Ce postulat a conduit les sociologues des organisations à mettre en évidence le fait que ce qui pouvait ne pas être efficace sur le plan instrumental pouvait l'être sur le plan organisationnel. Les études menées sur le système politico-administratif local[1113] ou encore sur le phénomène bureaucratique[1114] nous révèlent combien les systèmes d'action ont toujours des fonctions latentes destinées à résoudre leur problème d'action collective sans pour autant que ces fonctions latentes ne contribuent forcément à atteindre les finalités externes que ces systèmes d'action sont censés résoudre.

Ceci conduit à admettre que « *la réalisation des objectifs n'est plus subordonnée à la seule rectitude des choix des décideurs mais à l'ensemble des enchaînements qu'ils produisent dans un espace ou chacun est stratège* »[1115]. Nous avons vu que le problème du gouvernement local ne se situait pas en amont, lors de l'élaboration des orientations politiques, mais bien dans les processus de l'action. Ces processus sont « organisés » et impliquent que les acteurs publics locaux développent des capacités particulières d'encadrement de l'action collective : mobilisation, captation, partenariat, coopération, régulation. La question que se posent les gouvernants locaux est bien de savoir comment atteindre le but désiré en connaissance des moyens (souvent interactifs) disponibles ?

[1111] C. Paradeise, 1994. "Analyse stratégique et théorie de la décision", *in* F. Pavé, L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels, Le Seuil, p. 193.
[1112] M. Weber, 1992. Essai sur la théorie de la science, Plon, p. 319.
[1113] Le système politico-administratif local « *assure une forme de gouvernement moins rigide et plus humaine qu'il n'y paraît en même temps qu'il maintient, malgré les privilèges et le manque de participation, une forte égalité et une certaine autonomie* », M. Crozier et E. Friedberg, 1977. *Op. cit.*, p. 266-269.
[1114] Pour M. Crozier, la bureaucratie n'est pas dysfonctionnelle, elle trouve sa fonctionnalité ou si l'on veut sa « rationalité » à partir des problèmes humains de la coopération. Elle permet d'éviter aux acteurs le face-à-face et les confrontations directes à leur hiérarchie. M. Crozier, 1963. Le phénomène bureaucratique, Le Seuil.
[1115] C. Paradeise, 1994. *Op. cit.*, p. 198.

Plus que les intentions des gouvernants, ce sont donc ces situations d'interaction dans lesquelles les acteurs publics locaux sont plongés qui induisent les modes de rationalité de leur action.

Toutefois, ceci ne nous dégage pas de la question de la relation entre ces systèmes d'interactions stratégiques et la *performance collective* de l'action, du seul point de vue bien sûr des acteurs publics locaux[1116]. Ce n'est qu'à partir d'une meilleure connaissance des systèmes d'action que, éventuellement, les décideurs locaux pourront insuffler des solutions gouvernementales plus efficaces sur le plan des problèmes concrets auxquels ils se confrontent et auxquels ils doivent répondre en fonction des tiers vers lesquels leur action est orientée (populations locales). Or, une conception purement organisationnelle du gouvernement ne permet justement ni de penser ni de procéder à ce travail d'articulation entre ce qui est de l'ordre de la rationalité instrumentale et ce qui est de l'ordre de la rationalité organisationnelle. Pourtant, la résolution de cette tension est centrale pour les gouvernants locaux dont la responsabilité est justement celle des résultats de leur action en matière de développement universitaire et de développement local plus large. Nous voyons donc bien ici que la compétence gouvernementale ne repose pas seulement sur une rationalité organisationnelle puisque les réponses organisationnelles ne sont généralement que partiellement satisfaisantes, peuvent conduire à des effets pervers et être détachés des objectifs.

3.2. LA QUESTION DES CONTEXTES DE L'ACTIVITE GOUVERNEMENTALE

Nos analyses nous ont conduit à concevoir l'activité politique locale comme une activité « située » dans un contexte imposant sa présence (3.2.1.). La question s'est toutefois posée de délimiter les frontières de cet environnement ainsi que son contenu. Nous en sommes arrivés à définir un double contexte : celui des systèmes d'action, celui des problèmes territorialisés (3.2.2.). Ce résultat a des implications sur les modes de gouvernement pragmatique ; celui-ci est un gouvernement *informé* et *territorialisé* (3.2.3.).

[1116] Il ne s'agit pas de savoir si la légitimité des fins des acteurs locaux est véritablement fondée.

3.2.1. LA PLACE DES CONTEXTES DANS L'ACTIVITE GOUVERNEMENTALE PRATIQUE : UNE CONCEPTION « DYNAMIQUE »

Dans le modèle de gouvernement technique, le contexte d'action de l'acteur public est un donné *a priori* sur lequel il s'agit d'intervenir. Il n'influence pas l'action ni n'interagit avec les acteurs. Il correspond soit à des données « micro » propres au territoire, soit à des données « macro » relevant de phénomènes de régulation plus globaux. Ce contexte est, par ailleurs, essentiellement défini à partir de données économiques. Ainsi, la « *planification stratégique* » correspond à un processus décisionnel hyper-rationalisé et segmenté : elle part d'une « *radiographie* » du territoire socio-économique local et d'une « *sélection* » des problèmes-clés ; elle se poursuit par la définition de « *missions* » assez générales pour recueillir l'adhésion du plus grand nombre d'habitants ; elle consiste, dans un troisième temps, à distinguer les facteurs « *externes* » et « *internes* » à la ville qui influent sur ces problèmes ; elle définit enfin un programme d'action constitué « *d'objectifs*», de « *plans d'action et de mise en œuvre* » et de « *contrôle et d'évaluation* »[1117]. La mise en œuvre de l'action publique renvoie ici à des séquences de décision successives.

Dans la perspective organisationnelle au contraire, l'environnement est omniprésent dans les processus de l'action. Ainsi, le pouvoir périphérique s'inscrit dans un système politico-administratif au niveau départemental. Dans les années 80 et 90, les transformations de l'action publique (décentralisation, complexification, concurrence européenne, mondialisation) n'ont pas atténué l'intérêt d'une conception organisationnelle du gouvernement des villes. Au contraire, elles l'ont décuplé. L'intensification et la complexification d'interdépendances multiples entre l'État, les collectivités territoriales, l'Europe et divers acteurs non gouvernementaux conduisent à des systèmes d'action organisés moins structurés, plus instables et à des jeux moins intégrés et moins hiérarchisés que dans le cadre de l'État centralisé. Pour E. Friedberg, la gouvernance urbaine doit être appréhendée comme une réponse à l'évolution des sociétés où s'accroît la « *complexité organisée* »[1118] et où, par conséquent, « *la distance entre effets d'agrégation et effets de convention (…) va décroissant* »[1119]. Dans cette perspective, les contextes d'action publique sont marqués par des phénomènes d'interdépendance stratégique beaucoup plus élargis. Les divers acteurs ne peuvent pas

[1117] J.-G.Padioleau, 1989. *Op. cit.*, pp. 162-165.
[1118] E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 231.
[1119] J.-D. Reynaud, 1991. Cité par E. Friedberg, 1993. *Op. cit.*, p. 231.

ou plus se permettre de négliger les répercussions de leurs propres comportements sur ceux des autres ainsi que les répercussions des comportements des autres sur les leurs et sur leurs propres objectifs. Ainsi, se trouvant de fait dans des situations d'interdépendance plus complexes, les gouvernants locaux cherchent à mieux maîtriser ces interdépendances (qui deviennent donc stratégiques) et donc à mieux les organiser explicitement à travers des formes partenariales résiliaires diverses et plus ou moins stabilisées dans des cadres juridiques.

C'est dans cette conception dynamique du contexte de l'intervention publique locale que nous nous sommes inscrits en nous focalisant sur la confrontation entre les aspirations publiques locales et leur environnement d'action.

3.2.2 DELIMITER LES FRONTIERES ET LE CONTENU DE CE CONTEXTE

Dans cette perspective « située », nous avons tracé un système d'action universitaire à deux niveaux de régulation -local et régional- impliquant les représentants régionaux de l'État, le conseil régional, les autres collectivités locales parties prenantes et les représentants pertinents des universités qui peuvent être, selon la structure des situations, leurs acteurs centraux (présidents et vice-présidents), leurs instances disciplinaires ou des enseignants-chercheurs responsables de formation ou de site délocalisé. Ce système d'action était-il pertinent ? Avons-nous su percevoir toutes les interdépendances stratégiques ?

Ces questions se posent en effet puisque certains éléments indépendants des systèmes d'action concrets étudiés influent sur l'activité gouvernementale locale. Nous avons donc considéré qu'il était nécessaire de prendre en compte dans l'analyse les comportements des étudiants et des enseignants-chercheurs ainsi que les caractéristiques du territoire dans lequel les sites universitaires étudiés sont localisés. Les travaux de M. Callon sur la traduction et particulièrement sur la notion de porte-parole ont été d'un apport essentiel pour intégrer ce contexte d'action secondaire dans la problématique du gouvernement par l'action universitaire. Certes, il est possible de considérer que la manipulation analytique a simplement consisté à *endogénéiser* un peu plus d'éléments aux systèmes d'action concrets. En réalité, ceci n'est pas possible puisque les contraintes posées par les contextes organisés et les contextes territoriaux plus « structurels » ne sont pas de même niveau.

En effet, les relations qu'entretiennent les acteurs publics locaux avec les acteurs centraux des universités, les représentants de l'État ou encore les représentants politiques et administratifs des autres collectivités territoriales ne peuvent pas être traitées de la même façon que les interdépendances existantes entre les décisions publiques locales et les comportements des étudiants et des enseignants-chercheurs. Les interdépendances qui fondent les systèmes d'action concrets sont stratégiques c'est-à-dire que les acteurs locaux ont conscience de ces interdépendances et tentent de les « apprivoiser », plutôt que d'en subir les effets négatifs ou positifs. En revanche, les interdépendances avec les étudiants et les enseignants-chercheurs ne prennent pas des formes interactives. L'influence réciproque entre ces groupes d'acteurs individuels et les acteurs publics locaux est indirecte. Les acteurs publics locaux prennent connaissance des logiques d'action des étudiants et des enseignants-chercheurs par divers dispositifs intermédiaires : des diagnostics, des études d'expertise ou encore des enquêtes de population. Les stratégies pour influer sur les comportements de ces acteurs individuels sont aussi indirectes. Les acteurs publics peuvent chercher, par le biais de politiques constitutives, à créer des conditions locales favorables pour accueillir ces populations (infrastructures de transport, aménagement urbain, services étudiants, équipements culturels et sportifs). Ils peuvent chercher, par le biais de politiques distributives, à les inciter à venir s'installer sur leur territoire (surcoûts pédagogiques, réductions étudiantes…). Mais, il y a peu de chances pour que les représentants des collectivités locales rencontrent effectivement les populations étudiantes et les enseignants-chercheurs même si leur action s'adresse prioritairement à celles-ci. Enfin, la particularité est que la plupart des actions « constitutives » destinées à influencer les comportements de ces acteurs individuels passe, en amont, par la construction d'accords avec les partenaires obligés (l'État, les collectivités territoriales, les représentants des universités).

Par ailleurs, il convient d'adjoindre d'autres éléments de contexte tels que la distance au site-mère, la situation géographique, l'image de la ville, la démographie ou encore le climat qui influent sur les comportements des étudiants et des enseignants-chercheurs tout autant que sur les décisions des décideurs publics à quelque niveau de régulation que ce soit (État, collectivités territoriales, Universités).

De ce constat, nous en avons tiré un enseignement : pour définir la problématique du gouvernement local par l'action universitaire, il convient de partir du problème territorialisé qui se pose aux acteurs dans leur défi universitaire et de

reconstruire à partir de lui l'environnement de contraintes des acteurs publics locaux et les formes de composition partenariale.

3. 3. UN GOUVERNEMENT «STRATEGE » SOUS CONTRAINTES

La question de savoir comment les gouvernants locaux, porteurs d'une intention ou plutôt de finalités générales, peuvent traiter cet environnement nous éloigne des conceptions classiques du volontarisme en politique. Car, pour l'élu d'aujourd'hui, il ne s'agit plus de transformer son intention en plan d'action. Selon Laurent Thévenot, la rationalité pragmatique fait appel à un « *calcul prudentiel* »[1120]. Cette prudence ne s'apparente pas à une retenue de l'action mais à une autre forme de volontarisme qui s'exprime dans un souci des circonstances et des événements accidentels, dans une attention poussée aux dispositions et aux contraintes de l'environnement : « *la prudence, parce qu'elle a rapport aux "faits particuliers, qui ne nous deviennent familiers que par l'expérience"(…) met l'accent sur l'importance de l'adéquation aux circonstances* »[1121]. Cette recherche d'adéquation relève à la fois d'une acceptation de ce qui est et d'une manipulation dans le sens d'« *ajustements au cas particulier de la situation* »[1122]. Il y a d'un côté, l'acceptation de ce qui est et de son impuissance à changer de façon directe à court terme et de façon monopolistique les choses et les comportements et de l'autre, une certaine habileté à exploiter l'environnement.

Premièrement, lorsque les contextes universitaires territorialisés sont peu favorables et se traduisent par une divergence cognitive local/sectoriel forte, les politiques universitaires locales inscrivent les acteurs locaux dans des rapports de force avec l'État et les universités qui leur sont peu favorables. Un certain fatalisme a alors été perçu chez les acteurs enquêtés concernés par ces sites. Les déconvenues sont importantes. Il y a de la marge entre le référentiel de développement local associé à l'université et les processus de l'action publique. Les acteurs locaux se rendent compte que leur ambition universitaire leur coûte plus que prévu, qu'elle les conduit à se confronter à des problèmes forts complexes à résoudre. Alors qu'ils espéraient s'appuyer sur l'université comme levier de développement local, ils sont invités, au préalable, à prendre leur responsabilité sectorielle. Cette prise de responsabilité n'est pas forcément prévue, ni voulue, mais s'impose. De même, l'acteur public local est amené, au fur et à

[1120] L. Thévenot, 1995. "L'action en plan", Sociologie du travail, n°3, p. 428.
[1121] L. Thévenot, 1995. *Op. cit., p.* 421.
[1122] L. Thévenot, 1995. *Op. cit.*, p. 421.

mesure de son expérience universitaire, à abandonner l'idée d'une maîtrise du processus de développement universitaire localisé. L'acceptation de son environnement passe aussi par une reconnaissance lucide des forces et faiblesses de son territoire d'action.

Néanmoins, cette acceptation n'est jamais dénuée de calcul. Les acteurs publics locaux savent valoriser les atouts de leur territoire pour convaincre leurs partenaires universitaires. Quand les conditions territoriales sont moins favorables, ils savent innover et trouver des solutions non routinières.

Le calcul prudentiel est perceptible dans les stratégies relationnelles des acteurs locaux. Ainsi, avec l'État, il s'agit moins de détourner les règles qu'il impose ou de s'affronter avec lui sur ses priorités universitaires. En revanche, il s'agit d'exploiter tout le potentiel que présentent les politiques étatiques pour le territoire. Il est notamment ressorti de notre analyse que les acteurs locaux savent manipuler les règles *constitutives* des politiques étatiques à leur profit. Alors que ces politiques constitutives tentent d'intégrer le principe devenu nécessaire de la *discussion* pour l'élaboration de politiques publiques, les acteurs locaux ciblent leur action sur les points faibles de ces politiques. Ils contribuent à donner du contenu à ces politiques.

Auprès des universités, les acteurs locaux ne manquent pas d'influence. Les stratégies de mobilisation des universités et de leurs composantes –la captation puis les tentatives d'introduction d'un principe de réciprocité dans l'échange- s'inscrivent dans une logique pragmatique. Malgré les rapports de force, la démarche adoptée consiste à considérer le partenaire universitaire comme son égal et à le solliciter pour qu'il assume finalement son autonomie politique, sa compétence pédagogique ainsi que son rôle politique (dans le premier sens du terme).

Enfin, les stratégies politiques locales ne sont pas données une fois pour toutes et se construisent plutôt au fur et à mesure de l'expérience de l'action concrète. Cette dimension évolutive des pratiques politiques locales n'est pas forcément la marque d'une faiblesse ou d'une non maîtrise de l'action mais, au contraire, d'une capacité réactive forte à son environnement. C'est bien une logique de l'essai-erreur qui caractérise l'activité politique locale. Pour M. Marié, la rationalité politique fonctionne « *au jeu du potlatch (donnant/donnant) et aux petits pas de la négociation, du contrat et du développement par " incrémentalisme"*[1123]. Ces politiques par ajouts ne sauraient par

[1123] M. Marié, 1995. "La guerre, la colonie, la ville", Sociologie du travail, (2), p. 288.

principe résulter d'une planification mais de modifications à court terme, de réactions, de nouvelles propositions. Un travail politique constant.

Conclusion générale

Le point de départ de notre démarche consistait à questionner le processus historique de développement universitaire des villes moyennes françaises, processus largement accompagné par les acteurs publics locaux. Il s'agissait de comprendre les leviers et les implications de cet engouement politique local autour d'un phénomène qui s'exprime dans un environnement plus global de recomposition mais aussi de complexification de l'action publique locale depuis les années 70.

Pour prendre la mesure de ces évolutions, nous avons posé l'hypothèse du « dynamisme » des modes de gouvernement vers lesquels s'orientent les acteurs publics locaux dans les villes moyennes. *Gouverner par l'action* serait un impératif pour ces acteurs cherchant à asseoir leur légitimité politique locale et à relever les défis territoriaux concrets sollicitant toujours plus de compétences et de savoir-faire. Ces acteurs sont en effet amenés à travailler et à se spécialiser sur toute une série de dossiers jusqu'alors principalement gérés par l'État. Le dossier universitaire est particulièrement significatif de ces changements. Il révèle selon nous une réelle rupture par rapport aux modèles traditionnels de gouvernement local (système politico administratif local, pouvoir périphérique, gouvernement urbain).

Optant alors pour une sociologie politique de l'action publique locale, nous appréhendons dans cette thèse les politiques universitaires locales comme un lieu privilégié d'expression des activités de gouvernement. Cette posture permet en effet de formuler un cadre interprétatif permettant d'éclairer les modalités de l'action publique locale. Dans cette perspective, l'étude de la création d'université ou de sites délocalisés à La Rochelle, Albi et Rodez offrait l'opportunité de mettre en évidence la diversité et la complexité des processus concrets qui participent à la construction de cette capacité d'action publique locale. A partir d'une démarche inductive et historique retraçant l'histoire politique universitaire de ces trois villes. L'analyse et la mise en perspective de ces trois cas nous a permis de proposer d'interpréter le gouvernement par l'action comme un modèle de gouvernement *pragmatique territorialisé*. Ce modèle comporte trois dimensions. La première est la capacité des élus à *démontrer* aux administrés leur

compétence en matière de développement local. La seconde dimension renvoie à leur disposition à *composer* avec des partenaires pour mettre en œuvre leurs projets territoriaux. Enfin, la troisième exprime leur aptitude à s'*adapter* face aux problèmes publics territorialisés.

D'abord, la capacité de démonstration inscrit l'élu dans une problématique du risque politique. Le crédit que les élus peuvent tirer d'une situation où ils ont fait montre d'une bonne aptitude à convaincre les administrés du bien-fondé de leur démarche universitaire peut très rapidement laisser la place à une situation de délégitimation politique lorsque de trop grosses difficultés se présentent. Cette éventualité est d'autant plus concevable que les élus ne mesurent pas toujours toute la complexité des dossiers sur lesquels ils s'engagent. Alors que les premières étapes des politiques universitaires (mise sur agenda, construction des bâtiments, etc.) valorisent l'action des élus auprès des populations locales, l'évaluation sociale et politique des étapes ultérieures (ouverture des formations, accueil des étudiants, etc.) peut constituer une sanction à l'action engagée. Cette évaluation porte par exemple sur le nombre d'inscrits dans les sites universitaires. Cette information est une des premières relayées par la presse locale et régionale. Mise à portée de tous, elle est un indicateur commode pour le grand public même s'il ne rend pas justice à la qualité du service universitaire local. La diversité de l'offre de formations locale, l'image et la renommée du site peuvent alimenter la batterie d'indicateurs, mais n'ont pas la même force évocatrice que le nombre d'inscrits. La mise en danger de l'élu passe aussi par la difficulté qu'il éprouve à gérer l'équilibre entre le dossier universitaire très consommateur de temps et de budgets locaux, et d'autres dossiers pourtant placés au premier rang des priorités. Cette problématique du risque impose aux élus une discipline de contrôle et d'implication permanente dans les processus de mise en œuvre de leurs politiques, discipline qu'ils ne développaient pas forcément dans des démarches plus traditionnelles.

Ensuite, la capacité de composition inscrit les acteurs publics locaux dans une toute autre problématique qui est celle de la mise en acte de leurs ambitions universitaires. Cette mise en acte consiste à composer avec d'autres acteurs dont le concours est incontournable pour faire avancer les dossiers. En effet, le passage à l'opérationnel est aussi celui de l'inscription du projet politique local dans les politiques d'autres acteurs : l'Etat, la Région, l'Europe, les universités. Admettre que les politiques universitaires locales sont des actions organisées, c'est accepter de reconnaître qu'une

partie non négligeable du projet puisse échapper à l'acteur local qui en est à l'origine. Cet acteur local se confronte ainsi à des acteurs autonomes, porteurs de leurs propres références, soucieux d'exister dans le projet pour et par eux-mêmes. De réels décalages peuvent survenir et occasionner des rapports de force inégaux avec des acteurs qui disposent *a priori* de plus d'arguments juridiques, financiers et de compétences sectorielles. Cela implique pour l'acteur public local de développer des compétences relationnelles particulières, de s'insérer dans des réseaux diversifiés et de construire des alliances chaque fois singulières. Si la capacité de composition s'exprime à plusieurs niveaux territoriaux, c'est pourtant le rapport local/sectoriel qui mobilise l'essentiel des énergies. La raison tient à l'importance capitale du partenaire universitaire sur l'échiquier des négociations. Ce sont les universités qui décident la création des formations, ce sont elles qui ont la compétence pour les valider auprès du ministère. Les partenariats territoriaux et avec l'État sont finalement des leviers et des points d'appui permettant de créer les conditions d'une rencontre, d'asseoir une légitimité territoriale et de garantir un certain équilibre des forces avec le partenaire sectoriel. Ceci est vrai pour les *partenariats de proximité* comme pour les *partenariats multiniveaux.* Le *partenariat de proximité* a la particularité de réunir des collectivités locales partageant le même territoire d'action ainsi que des référentiels d'action proches. Même si les concurrences ne sont pas absentes, les acteurs trouvent des solutions partenariales relativement stables (syndicats mixtes, partenariat actif mais non institutionnalisé). Le *partenariat multiniveaux* se manifeste de façon cyclique. Il s'agit de tirer le meilleur parti des cadres contractuels (U2000, U3M, CPER) et de négocier des opérations d'investissement et des enveloppes budgétaires (constructions de bâtiments…) permettant la localisation de l'acteur sectoriel et son développement.

Enfin, <u>la capacité d'adaptation</u> des acteurs publics réside dans la résolution des problèmes universitaires territorialisés auxquels ils se confrontent. Les problématiques sont en effet profondément différentes entre les trois villes étudiées. Si à La Rochelle, l'université de plein exercice facilite le développement universitaire, à Albi et Rodez, les sites délocalisés créent un contexte moins dynamique que nous avons attribué d'une part à leur statut juridique d'autre part aux caractéristiques de leur environnement territorial. Par ailleurs, sur un même site, les problèmes évoluent en permanence et supposent donc des stratégies d'action réactives. Face à ces situations labiles et polymorphes, les acteurs locaux se voient contraints de procéder à un double diagnostic : d'une part, des acteurs impliqués dans les processus institutionnels de l'action publique ; d'autre part, des

processus sociaux caractéristiques de l'univers de l'enseignement supérieur (comportements et attentes des étudiants et des enseignants-chercheurs, etc.). Il s'agit pour eux d'accompagner le changement social, parfois même de l'anticiper. Il s'agit également de séduire les publics cibles que sont les étudiants et les enseignants afin de les amener à s'installer, à exercer leurs activités, bref à projeter une ou toute partie de leur avenir professionnel ou de leur cursus universitaire dans les sites universitaires concernés. La pérennisation de l'action publique universitaire locale est à ce prix. Les efforts déployés sont à la mesure des handicaps présumés ou avérés des territoires d'accueil. Pour toutes ces raisons, nous pouvons considérer que les acteurs publics locaux font face à des problèmes de développement universitaire « *territorialisés* ».

Finalement, alors que les débats autour de la notion de gouvernance convergent vers l'idée d'un mode de gouvernement fondé sur la capacité des gouvernants à mobiliser et coordonner des acteurs d'univers et de statuts différents autour d'un même projet, notre travail apporte des éléments nouveaux. Gouverner par l'action, c'est certes construire et organiser de l'action collective, mais c'est aussi embrasser une démarche pragmatique notamment en s'adaptant, en continu, à la complexité des problèmes territorialisés. Cela exige, de la part de l'acteur public local, une implication sans faille auprès des acteurs qui font l'université au quotidien ainsi qu'une présence constante sur les territoires qui les accueillent. Les acteurs publics locaux se donnent ainsi la possibilité d'appréhender, de comprendre et de prendre en charge les problèmes de l'université. Ils se concentrent sur les montages institutionnels, politiques et techniques, mais aussi sur la question des publics-cibles et des usages.

Par « gouvernement pragmatique territorialisé », nous avons souhaité rendre compte de cette implication politique locale soutenue. Le gouvernement pragmatique et territorialisé est fortement « situé » dans son environnement de contraintes. Il s'agit en simultané de s'adapter à des problèmes territorialisés et de composer avec des systèmes d'action. Il se comprend donc dans une double signification : comme action adaptative et comme action à visée organisationnelle.

Les « environnements » de l'action publique locale constitueront donc une variable centrale et récurrente dans nos prochaines recherches sur les processus de gouvernement par l'action. Ces environnements se comprennent à ont doubles. Il y a d'abord l'environnement social et sectoriel au sein duquel l'action publique s'exprime comme une stratégie de changement social. Ainsi, pour comprendre les difficultés ou les

facilités des politiques locales de développement universitaire, une parfaite connaissance du secteur est primordiale. Savoir comment fonctionne une université, quelles sont ses logiques de fonctionnement et les logiques d'action des enseignants et des étudiants s'avère indispensable à qui veut analyser les modes d'action locaux. Il y a ensuite la nécessaire compréhension des systèmes d'action publics à l'œuvre dans un dossier de cette envergure.

Dans le prolongement de cette thèse, il conviendrait de systématiser notre analyse des environnements et de leurs effets sur les modes d'action publique locaux en prenant appui sur d'autres politiques universitaires menées dans d'autres villes. Il serait également envisageable d'adopter la même démarche pour l'étude d'autres politiques sectorielles (aménagement du territoire, politiques sociales, etc.) afin de monter en généralité nos résultats. Les trois cas d'étude présentés dans cette thèse ont révélé trois modes de gouvernement distincts qui suggèrent l'existence d'autant d'approches gouvernementales qu'il y a de territoires. Une autre hypothèse serait de dire que ces trois modes de gouvernement font partie d'une typologie plus vaste dont il s'agirait de mettre au jour les caractéristiques.

Les questions restent posées et les terrains semblent inépuisables… Après tout, ne dit-on pas que gouverner est un art.

Bibliographie

Ordre de classement

Bibliographie générale

Bibliographie utilisée pour les monographies

Bibliographie générale

AGULHON, C. (1997), "Relation formation-emploi, une quête sans fin: les formations à la plasturgie", Sociologie du travail, (3), pp. 321-345.

ARCY (d'), F. et ROUBAN, L. (dirs.). (1996), De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

ARGYRIS, C. (1995), Savoir pour agir, surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel, Paris, Interéditions.

AUGÉ, A. et LOSEGO, P. (2003), "Être universitaire dans une antenne en France: un emploi du temps déformé par l'espace", *in* M. GROSSETTI et P. LOSEGO, La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche: France, Espagne, Portugal, Paris, L'Harmattan, pp. 227-258.

AXELROD, R. (1992), Donnant, donnant. Une théorie du comportement coopératif, Trad. de l'américain, Paris, Odile Jacob.

BADIE, B. et BIRNBAUM, P. (1979), Sociologie de l'État, Paris, Grasset.

BALME, R. (1989), "L'association dans la promotion du pouvoir municipal", *in* A. MABILEAU et C. SORBETS, Gouverner les villes moyennes, Paris, Pedone, pp. 81-108.

BALME, R (1994), "Le territoire en Europe au prisme de ses paradigmes", *in* R. BALME, P. GARRAUD, V. HOFFMANN-MARTINOT et E. RITAINE, Le territoire pour politiques: variations européennes, Paris, L'Harmattan, pp. 15-38.

BALME, R. et FAURE, A. (1999), "Les politiques locales changent-elles la politique?" *in* R. BALME, A. FAURE, et A. MABILEAU, Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 15-35.

BALME, R., FAURE, A. et MABILEAU, A. (dirs.). (1998), Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, Grenoble, CERAT.

BALME, R., FAURE, A. et MABILEAU, A. (dirs.). (1999), Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique, Paris, Presses de Sciences Po.

BALME, R., GARRAUD, P., HOFFMANN-MARTINOT, V., et RITAINE, E. (dirs.). (1994), Le territoire pour politiques : variations européennes, Paris, L'Harmattan.

BARDET, F. et JOUVE, B. (1999), "Entreprise politique et territoire à Lyon", Sociologie du travail, 41, (1), pp. 41-61.

BARRAQUÉ, B. (1993). "Le gouvernement local et l'environnement." *in* S. BIAREZ et J. Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT. pp. 119-156.

BART (Le), C. (1992), La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale, Paris, Pedone.

BAUDOUIN, J. (1998), Introduction à la sociologie politique, Paris, Le Seuil.

BECKER, H.-S. (1986), "Biographie et mosaïque scientifique", Actes de la recherche en sciences sociales, (62-63), pp. 105-110.

BECQUART-LECLERC, J. (1988), La démocratie locale à l'américaine, Paris, Presses universitaires de France.

BERGER, P. et LUCKMANN, T. (1986), La construction sociale de la réalité, Paris, Méridiens-Klincksieck.

BERRIVIN, R. et MUSSELIN, C. (1996), "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation: le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur", Sociologie du travail, (4), pp. 575- 596.

BESLAY, C., GROSSETTI, M., TAULELLE, F., GUILLAUME, R. et DAYNAC, M. (1998), La construction des politiques locales: reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique, Paris, L'Harmattan.

BIAREZ, S. (1989), Le pouvoir local, Paris, Économica.

BIAREZ, S. (1996), "Pouvoirs et organisations locales, vers un nouveau paradigme politique", Sciences de la société, (38), pp. 23-46.

BIAREZ, S. et NEVERS, J.-Y. (coords.) (1993), Gouvernement local et politiques urbaines, Actes de colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT.

BIDOU-ZACHARIESEN, C. (1997), "La prise en compte de l'effet "territoire" dans l'analyse des quartiers urbains", Revue française de sociologie, 38, (1), pp. 97-117.

BLANC, M. (dir.). (1992), Pour une sociologie de la transaction sociale, Paris, L'Harmattan.

BLANC, M. (1998), "La transaction, un processus de production et d'apprentissage du "vivre ensemble"", *in* M.-F. FREYNET, M. BLANC, et G. PINEAU, Les transactions aux frontières du social, Lyon, Chronique sociale, pp. 219-238.

BLAU, P.-M. et DUNCAN, O. D. (1978), The american occupational structure, New York, The Free press.

BOLTANSKI, L. et THÉVENOT, L. (1991), De la justification. Les économies de la grandeur, Paris, Gallimard.

BORRAZ, O. (1993), "Le changement dans le mode de gouvernement des villes", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 319-350.

BORRAZ, O. (1996), "Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises", Revue française de science politique, (4), pp. 624-649.

BORRAZ, O. (1998), Gouverner une ville, Besançon 1959-1989, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

BORRAZ, O. (1999), "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale", *in* R. BALME, A. FAURE, et A. MABILEAU, Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 77-110.

BORRAZ, O. (2000), "Le gouvernement municipal en France: un modèle d'intégration en recomposition", Pôle Sud, (13), pp. 11-26.

BOUDON, R. (1983), La logique du social, Hachette.

BOUDON, R. (1984), La place du désordre. Critiques des théories du changement social, PUF.

BOUDON, R. (1989), Effets pervers et ordre social, Paris, Presses universitaires de France (Quadrige).

BOUDON, R. et BOURRICAUD, F. (2000), Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France (Quadrige).

BOURDIN, A. (2000), La question locale, Paris, Presses universitaires de France.

BOURDIN, A. et BRETON (Le), É. (2000), Le compromis territorial. La constitution des territoires de Gare-Massy, Rapport de recherche, Institut français d'Urbanisme, Paris.

BOURQUE, R. et THUDEROZ, C. (2002), Sociologie de la négociation, Paris, La Découverte.

BREUILLARD, M. et COLE, A. (2002), La gouvernance du changement dans les systèmes éducatifs français et anglais : l'État a-t-il les moyens de ses réformes?, Rapport de recherche, GRALE.

CALLON, M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction", L'Année sociologique, 36, pp. 169-208.

CASTELLS, M. et GODARD, F. (1974), Monopoville, Paris, École pratique des hautes études.

CHABOT, L. (2003), "Technocratie et construction européenne", Les cahiers du CUREI (Centre universitaire de recherche européenne et internationale), mars. Disponible sur [http://www.upmf-grenoble.fr/curei], consulté le 16 novembre 2003.

CHARBONNEAU, F., LEWIS, P. et MANZAGOL, C. (dirs.). (2003), Villes moyennes et mondialisation : renouvellement de l'analyse et des stratégies, Montréal, Éditions Trames.

CHAZEL, F. (1974), "Pouvoir, cause et force", Revue française de sociologie, 15, pp. 441-457.

CLARKE, S. E. (ed.). (1989), Urban innovation and autonomy : political implications of policy change, Newbury Park, SAGE Publications.

CNRS. (1991), Aménagement et pratiques urbaines. Rêves et réalités de la ville moyenne, Paris, CNRS-Editions.

COHEN, E. (1989), L'État brancardier, politiques du déclin industriel (1975-1984), Paris, Calmann-levy.

COHEN, E. (1992), "Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste", Revue française de science politique, 42, (2), pp. 197-218.

COHEN, E. et MULLER, P. (1992), "Présentation: politiques publiques en France, l'Europe, le marché, l'État", Revue française de science politique, 42, (2), pp. 195-196.

COHOU, M. (2000), Le destin d'une voie rapide, jeu d'acteurs, enjeu de développement, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.

COMMAILLE, J. et JOBERT, B. (1998), "La régulation politique: l'émergence d'un nouveau régime de connaissance?" *in* J. COMMAILLE et B. JOBERT, Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ, pp. 11-32.

COMMAILLE, J. et JOBERT, B. (dirs.). (1998), Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ.

CROZIER, M. (1963), Le phénomène bureaucratique, Paris, Le Seuil.

CROZIER, M. (1987), État modeste, État moderne, Paris, Fayard.

CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1977), L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, Le Seuil.

CURAPP (dir.). (1996), La gouvernabilité, Textes réunis et présentés par Jacques Chevalier, Paris, Presses universitaires de France.

DAMETTE, F. (1994), La France en villes, Paris, DATAR, la Documentation française.

DE TERSSAC, G. (dir.). (2003), La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Paris, La Découverte.

DEVISY, G. (1995), "Évaluation du Plan Université 2000", mémoire, UTM-CERTOP, Toulouse.

DHAL, R. (1971), Qui gouverne? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine, Traduit de l'américain par P. Birnbaum, Paris, Armand Colin.

DION, S. (1986), La politisation des mairies, Paris, Économica.

DODIER, N. (1993), "Les appuis conventionnels de l'action. Éléments de pragmatique sociologique", Réseaux, (62), pp. 63-85.

DOMERGUE, J.-P. (1997), Territoires et enseignements supérieurs. D'une fonction nationale unifiée à une complexité régionalisée, Paris, Éditions du CNFPT.

DOMERGUE, J.-P. (1997), Territoires et enseignements supérieurs. Des regards, des expériences, des méthodes, Paris, Éditions du CNFPT.

DUBET, F. (1994), Sociologie de l'expérience, Paris, Seuil.

DUBET, F., FILATRE, D., MERRIEN, J.-F. et *ali*. (1994), Universités et villes, Paris, L'Harmattan.

DUBET, F., et SEMBEL, N. (1994), "Les étudiants, le campus et la ville, le cas de Bordeaux", Les Annales de la recherche urbaine, n°62-63, pp. 224-233.

DUBOIS, V. et DULONG, D. (1999), La question technocratique, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.

DURAN, P. (1996), "Forum: l'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction", Revue française de science politique, 46, (1), pp. 108-118.

DURAN, P. (1998), "Gouvernance", Politiques et management public, avant-propos au numéro spécial, 16, (1).

DURAN, P. (1999), Penser l'action publique, Paris, L.G.D.J.

DURAN, P. et MONNIER, E. (1992), "Le développement de l'évaluation en France, nécessités techniques et exigences politiques", Revue française de science politique, 42, (2), pp. 235-261.

DURAN, P. et THOENIG, J.-C. (1996), "L'État et la gestion publique territoriale", Revue française de science politique, 46, (4), pp. 580-623.

DURAND, J.-P. et WEIL, R. (1999), Sociologie contemporaine, Paris, VIGOT.

DURKHEIM, E. (1998), De la division sociale du travail, Paris, Presses universitaires de France.

DURKHEIM, E. (1988), Les règles de la méthode sociologique, Paris, Flammarion.

ERLICH, V. et FRICKEY, A. (1994), Représentations et pratiques des étudiants niçois, Les Annales de la recherche urbaine, n°62-63, pp. 234-243.

ELEANDER, I. (2002), "Partenariats et gouvernance urbaine", Revue internationale des sciences sociales, 172, pp. 216-230.

FAURE, A. "Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation", Revue française de science politique, pp. 462-479.

FAURE, A. (1995), "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique", *in* A. FAURE, G. POLLET, et P. WARIN, La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, pp. 69-84.

FAURE, A., POLLET, G. et WARIN, P. (dirs.). (1995), La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan.

FAVEREAU, O., LASCOUMES, P., MUSSELIN, C., et BERRIVIN, R. (1996), "Le contrat", Sociologie du travail, (4), introduction au numéro spécial, pp. 433-440.

FELOUZIS, G. (2003), "La ségrégation ethnique au collège et ses conséquences", Revue française de sociologie, 44, (3), pp. 413-447.

FILATRE, D. (1993a), Collectivités locales et politiques universitaires, les enjeux des délocalisations universitaires, ERMOPRES-Université de Toulouse Le Mirail, Toulouse.

FILATRE, D. (1993b). "La localisation des politiques publiques et les nouvelles formes de coopération entre les acteurs publics locaux. L'exemple des créations d'antennes universitaires", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 75-90.

FILATRE, D. (1994), "Aménagement du territoire et développement universitaire", *in* F. Dubet, D. Filâtre, F.-X. Merrien et *ali.*, Villes et universités, L'harmattan, pp.

FILATRE, D. (1994), "La fin de l'hégémonie toulousaine ou l'apparition d'un nouveau système local d'enseignement supérieur", *in* M. GROSSETTI, Université et territoire, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 181-212.

FILATRE, D. (1996), "Université 2000, les effets des implantations nouvelles. Étude sur la Région Midi-Pyrénées", UTM-CERTOP, Toulouse.

FILATRE, D. (1997), "Université 2000, les effets des implantations nouvelles. Étude sur la Région Centre Lorient-Vannes et La Rochelle", UTM-CERTOP, Toulouse.

FILATRE, D. (1998), "L'université face à ses territoires", H.D.R., Sociologie, Université Toulouse-Le Mirail.

FILATRE, D. et GROSSETTI, M. (2003), "La carte scientifique française", *in* M. GROSSETTI et P. LOSEGO, La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, Paris, L'Harmattan, pp. 21-44.

FILATRE, D. et MANIFET, C. (2003), "Université et territoire, nouvelles relations, nouveaux défis", Sciences de la société, (58), pp. 75-97.

FONTAINE, J. et Le BART, C. (dirs.). (1994), Le métier d'élu local, Paris, L'Harmattan.

FRÉMONTIER, J. (1990), Les cadets de la droite, Paris, Seuil.

FREYNET, M.-F., BLANC, M. et PINEAU, G. (dir.). (1998), Les transactions aux frontières du social, Lyon, Chronique sociale.

FRIEDBERG, E. (1993), Le pouvoir et la règle, Paris, Seuil.

FRIEDBERG, E. (1998), "L'*homo economicus* n'est pas stratégique. Variations autour d'une variation", *in* G. De TERSSAC, La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Paris, La Découverte, pp. 257-268.

GALLAND, O. (1996), "Un portrait des étudiants", La Revue de l'Université, (9), pp. 35-48.

GARRAUD, P. (1994), "Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle", *in* J. FONTAINE, et C. Le BART, Le métier d'élu local, Paris, L'Harmattan.

GARIEPY, M. et MARIÉ, M. (dirs.). (1997), Ces réseaux qui nous gouvernent?, Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, J.-P. (1995), "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?" Revue française de science politique, 45, (1), pp. 31-56.

GAUDIN, J.-P. (dir.). (1996), La négociation des politiques contractuelles, Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, J.-P. (1999), Gouverner par contrat : l'action publique en question, Paris, Presses de Sciences Po.

GAUDIN, J.-P. et NOVARINA, G. (dirs.). (1997), Politiques publiques et négociation:multipolarités, flexibilités, hiérarchies : quelques courants contemporains de recherche, Paris, CNRS Éditions.

GAULT, M. (1989), Villes intermédiaires pour l'Europe, Syros.

GELLNER, E. (1991), "La société civile dans une perspective historique", Revue internationale des sciences sociales, 129, pp. 527-544.

GERBAUX, F. et PONGY, M. (1993). "Le "local" des politiques publiques. De la localisation à l'approche multi-acteurs des politiques", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 107-118.

GIRAUD, C. (1994), Concepts d'une sociologie de l'action. Introduction raisonnée, Paris, L'Harmattan.

GLEIZAL, J.-J. (1993), "La sécurité, entre la ville et la mégalopole", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp.67-74.

GOLDSMITH, M. (1995), "Autonomy and city limits", *in* D. JUDGE, G. STOKER, et H. WOLMAN, Theories of urban politics, London, SAGE, pp. 228-254.

GRAVOT, P. (2001), "La politique éducative des collectivités publiques dans l'Académie de Rennes: quelques éléments pour un bilan quantitatif", Les cahiers économiques de Bretagne, (2), pp. 31-55.

GRÉMION, P. (1976), Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil.

GRÉMION, P. (1998), "Préface", *in* O. BORRAZ, Gouverner une ville, Besançon 1959-1989, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 11-14.

GROSSETTI, M. (dir.). (1994), Université et territoire, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.

GROSSETTI, M., GRELON, A. et BIRCK, F. (1996), "Villes et institutions scientifiques", CNRS, Région Midi-Pyrénées, Toulouse.

GROSSETTI, M. et LOSEGO, P. (dirs.). (2003), La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne, Portugal, Paris, L'Harmattan.

GROSSETTI, M., LOSEGO, P. et MANIFET, C. (2003), "Structures territoriales et développement des sites émergents, le cas des académies du sud-ouest français", *in* M. GROSSETTI et P. LOSEGO, La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, Paris, L'Harmattan, pp. 195-226.

GRIGNON, C., GRUEL, L., BENSOUSSAN, B. (1996), Les conditions de vie des étudiants, Observatoire de la vie étudiante, Paris, La Documentation française.

GUILLAUME, R. (2003), "De la hiérarchie(s) au(x) réseau(x): vers un renouvellement de l'analyse des villes moyennes", *in* F. CHARBONNEAU, P. LEWIS, et C. MANZAGOL, Villes moyennes et mondialisation, Montréal, Éditions Trames, pp. 164-176.

HARDING, A. (1993), ""gouvernance locale" et réaménagement urbain: pour un programme d'analyse comparative", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 475-494.

HARDING, A. (1994), "Urban regimes and growth machines: toward a Cross-National Research Agenda", Urban Affairs Quaterly, 29, (3), pp. 356-382.

HARDY, J. (1998), Les collectivités locales, Paris, La Découverte.

HASSENTEUFEL, P. (1998), "Think social, act local. La territorialisation comme réponse à la "crise de l'État-providence", introduction au numéro spécial, Politiques et management public, 16, (3), pp. 1-12.

HAYWARD, J. (1998), "Regard interdisciplinaire sur l'action publique locale", *in* R. BALME, A. FAURE, A. MABILEAU, Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, rapport de synthèse, pp. 69-74.

HOFFMANN-MARTINOT, V. (1989), "Les services comme enjeu", *in* A. MABILEAU et C. SORBETS, Gouverner les villes moyennes, Oullins, Pedone, pp. 53-79.

IDRAC, M. (1994), "L'accueil des étudiants à Toulouse: l'université dans la ville", *in* M. GROSSETTI, Université et territoire, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 133-180.

JACQUIER, C. (1993), "L'Europe vu d'en bas: la citoyenneté dans les quartiers de la relégation", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 179-194.

JEANNOT, G. et VELTZ, P. (dirs.). (2001), Le travail, entre l'entreprise et la cité, Paris, Éditions de l'Aube.

JOANA, J. (1997), "L'action publique municipale sous la IIIe République (1884-1939)", Politix, (40), pp. 151-178.

JOANA, J. (2000), "Du gouvernement des villes au gouvernement municipal", Pôle Sud, (13), pp. 3-10.

JOBERT, B. (1992), "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", Revue française de science politique, 42, (2), pp. 220-221.

JOBERT, B. (dir.). (1994), Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Paris, L'Harmattan.

JOBERT, B. (1995), "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche", *in* A. FAURE, G. POLLET, et P. WARIN, La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, pp. 13-24.

JOBERT, B. (2002), "une troisième voie très britannique. Giddens et l'État-providence", Revue française de sociologie, 43, (2), pp. 407-422.

JOBERT, B. et MULLER, P. (1987), L'État en action, politiques publiques et corporatismes, Paris, Presses universitaires de France.

JOBERT, B. et THÉRET, B. (1994), "La consécration républicaine du néo-libéralisme", *in* B. JOBERT, Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales, Paris, L'harmattan, pp. 21-86.

JON, P. (1999), "Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics", Urban affairs review, 34, (3), pp. 372-396.

JOUSSERANDOT, F. (2001), "Programmes innovants et action publique régionale. L'exemple des politiques de formations et d'insertion des jeunes", *in* B. JOUVE, V. SPENLEHAUER, et P. WARIN, La Région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhônes-Alpes, Paris, La Découverte, pp. 263-278.

JOUVE, B. (1998), "Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle: la Région Urbaine de Lyon", Politiques et management public, 16, (1), pp. 61-82.

JOUVE, B. et LEFEVRE, C. (1999), "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", Revue française de science politique, 49, (6), pp. 835-853.

JOUVE, B., LEFEVRE, C. et OFFNER, J.-M. (1994). "La gouvernance urbaine, entre décisions publiques territoriales et politiques locales.", document de travail, Marne La Vallée, 4 p.

JOUVE, B., SPENLEHAUER, V. et WARIN, P. (dirs.). (2000), La Région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhônes-Alpes, Paris, La Découverte.

JUDGE, D., STOKER, G. et WOLMAN, H. (eds.). (1995), Theories of urban politics, London, SAGE Publications.

JULLIEN, F. (1992), La propension des choses. Pour une histoire de l'efficacité en Chine, Paris, Le Seuil.

KARPIK, L. (1996), "Dispositifs de confiance et engagements crédibles", Sociologie du travail, (4), pp. 527-549.

KEATING, M. (1993), "Les interventions économiques des collectivités locales aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France. Les effets politiques et économiques", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et poli
tiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 463-474.

KEATING, M. (1997), "Les Régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe", *in* P. LE GALES et C. LEQUESNE, Le paradoxe des régions en Europe, Paris, La Découverte, pp. 19-35.

KIVINIEMI, M. (186), "Les politiques publiques et leurs cibles: une typologie du concept de mise en oeuvre", Revue internationale des sciences sociales, 108, pp. 273-288.

KLETZ, F. et PALLEZ, F. (2001), "L'offre de formation des universités: création de diplômes et stratégie d'établissements", rapport de recherche, École des Mines de Paris.

KUBLER, D. et WALTI, S. (2001), "Conflits et gouvernance dans les politiques de la drogue en zones métropolitaines", *in* J.-P. LERESCHE, Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Paris, Pedone, pp. 243-276.

LABORIE, J.-P. et TAULELLE, F. (1997), "La prise en compte de la crise industrielle des territoires par les zonages: pôles de conversion et zones des fonds structurels (objectif 2) en Midi-Pyrénées", Revue de géographie, 72, (3), pp. 203-211.

LADRIERE, P., (1990), "La sagesse pratique: les implications de la notion aristotélicienne de phronèsis pour la théorie de l'action", *in* P. PHARO et L. QUERE, Les formes de l'action. Raisons pratiques, 1, pp. 15-37.

LAGROYE, J. (1985), "La légitimation", *in* M. GRAWITZ et J. LECA, Traité de science politique, 1, chap. VII, Paris, pp. 395-469.

LALLEMENT, M. (1998), "Régulation et rationalisation", *in* G. DE TERSSAC, La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Paris, La Découverte, pp. 231-240.

LASCOUMES, P. (1996), "Rendre gouvernable : de la " traduction " au " transcodage ". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique", *in* CURAPP, La gouvernabilité, Paris, Presses universitaires de France, pp. 325-338.

LASCOUMES, P. et LE BOURHIS, J.-P. (1998), "Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures", Politix, (42), pp. 37-66.

LASCOUMES, P. et VALLUY, J. (1996), "Les activités publiques conventionnelles (APC): un nouvel instrument de politique publique? L'exemple de la protection de l'environnement industriel", Sociologie du travail, (4), pp. 551-573.

LAURENS, J.-P., GROSSETTI, M., AZAM, M., et VANNIER, P. (1994), "Le système local d'enseignement supérieur et de recherche aujourd'hui", *in* M. GROSSETTI, Université et territoire, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, pp. 117-132.

LAZEGA, E. (1994), "Analyse des réseaux et sociologie des organisations", Revue française de sociologie, XXXV, pp. 293-320.

LE GALES, P. (1989), "Les politiques de développement économique local", *in* S. WACHTER, Politiques publiques et territoires, Paris, L'Harmattan, pp. 131-156.

LE GALES, P. (1993a), Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique, Paris, L'Harmattan.

LE GALES, P. (1993b), "Villes en compétition", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 443-462.

LE GALES, P. (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue Française de Science Politique, 45, (1), pp. 57-95.

LE GALES, P. (1998), "Régulation, gouvernance et territoire", *in* J. COMMAILLE et B. JOBERT, Les métamorphoses de la régulation politique, 24, Paris, LGDJ., pp. 203-240.

LE GALES, P. et BORRAZ, O. (2001), "Gouvernement et gouvernance des villes", *in* J.-P. LERESCHE, Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée, Paris, Pedone, pp. 343-368.

LE GALES, P. et THATCHER, M. (dirs.). (1995), Les réseaux de politiques publiques: débats autour des policy networks, Paris, L'Harmattan.

LECA, J. (1995). Gouvernance et institutions publiques: L'État entre sociétés nationales et globalisation, document non publié, 42 p.

LECA, J. (1996), "La "gouvernance" de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", *in* F. D'ARCY et L. ROUBAN, De la Ve République à l'Europe: hommage à Jean-Louis Quermonne, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, pp. 329-365.

LEFEVRE, C. (1993), "Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés. Étude centrée sur quatre pays: Italie, France, Grande-Bretagne et États-unis", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 339-350.

LEFEVRE, C. (1998), "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", Politiques et Management Public, 16, (1), pp. 35-59.

LEFORT, C. (1979), Éléments d'une critique de la bureaucratie, Paris, Gallimard.

LERESCHE, J.-P. (1991), La Franche-Comté réinventée: la décentralisation en pratique (1982-1986), Berne, Peter Lang.

LERESCHE, J.-P. (2001), "Gouvernance et coordination des politiques publiques", *in* J.-P. LERESCHE, Gouvernance locale, coopération et légitimité, Paris, Pedone, pp. 29-66.

LERESCHE, J.-P. (dir.). (2001), Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée, Paris, Pedone.

LEROY, M. (1999), "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région", Revue française de science politique, 49, (4-5), pp. 573-600.

LEROY, M. (2000), "Le contrat de plan Etat-région", *in* B. JOUVE, V. SPENLEHAUER, et P. WARIN, La région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhône-Alpes, Paris, La Découverte, pp. 205-226.

LORRAIN, D. (1991), "De l'administration républicaine au gouvernement urbain", Sociologie du travail, (4), pp. 471-484.

LORRAIN, D. (1993a), "Après la décentralisation, l'action publique flexible", Sociologie du travail, n°3, pp. 285-307.

LORRAIN, D. (1993b), "La décentralisation comme une histoire en train de se faire", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 495-504.

LORRAIN, D. (1995), "la grande entreprise urbaine et l'action publique", Sociologie du travail, (2), pp. 199-220.

LORRAIN, D. (2000), "Gouverner les villes: questions pour un agenda de recherche", Pôle Sud, (13), pp. 27-40.

MABILEAU, A. (1985), "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", *in* M. GRAWITZ et J. LECA, Traité de science politique, 2, Paris, Presses universitaires de France, pp. 553-598.

MABILEAU, A. (1989), "Une logique politique d'action communale: pouvoir du maire et politiques municipales", *in* A. MABILEAU et C. SORBETS, Gouverner les villes moyennes, 12, Paris, Pedone, pp. 21-52.

MABILEAU, A. (1991), Le système local en France, Paris, Montchrestien.

MABILEAU, A. (dir.). (1993), A la recherche du "local", Paris, L'Harmattan.

MABILEAU, A. (1994), "Les nouvelles élites politiques locales", La Ville, Courrier du CNRS, (81).

MABILEAU, A. (1997), "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", Revue française de science politique, 47, (3-4), pp. 340-376.

MABILEAU, A. et SORBETS, C. (dirs.). (1989), Gouverner les villes moyennes, Paris, Pedone.

MAILLARD, J. de. (2000), "Le partenariat en représentations: contributions à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", Politiques et management public, 18, (3), pp. 20-41.

MANIN, B. Principes du gouvernement représentatif, Paris, Flammarion.

MANZAGOL, C., CHARBONNEAU, F. et LEWIS, P. (2003), Villes moyennes et mondialisation, renouvellement de l'analyse et des stratégies, Montréal, Éditions Trame.

MARCHAND, M.-J. et GRAVOT, P. (1999), "La place des régions dans le financement du Plan université 2000", Politiques et management public, 17, (4), pp. 39-58.

MARIE, M. (1995), "La guerre, la colonie, la ville et les sciences sociales", Sociologie du travail, (2), pp. 277-299.

MAURICE, M. (1994), "Acteurs, règles et contextes. A propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation", Revue française de sociologie, 35, pp. 645-658.

MAUSS, M. (1950), "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives", *in* M. MAUSS, Sociologie et anthropologie, Paris, Presses universitaires de France, pp. 145-279.

MERCIER, N. et SEGRESTIN, D. (1983), "L'"effet territoire" dans la mobilisation ouvrière", Revue française de sociologie, 23, (1), pp. 61-79.

MERRIEN, F.-X. (2002), "État-providence en devenir. Une analyse critique", Revue française de sociologie, 43, (2), pp. 211-242.

MILLS, L. (1993). "Gouvernement local au Royaume-Uni: le rôle de la politique de l'environnement." *in* S. BIAREZ et J. Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 157-178.

MORIN, E. (1990), Introduction à la pensée complexe, Paris, ESF Éditeur.

MULLER, P. (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", *in* A. FAURE, G. POLLET, et P. WARIN, La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, pp. 153-181.

MULLER, P. (1998), Les politiques publiques, Paris, Presses universitaires de France.

MULLER, P. et SUREL, Y. (1998), L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien.

MULLER, P., THOENIG, J.-C., DURAN, P., MAJONE, G., et LECA, J. (1996), "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", Revue française de science politique, 46, (1), pp. 96-133.

MUSSELIN, C. (2001), La longue marche des universités françaises, Paris, Presses universitaires de France.

NEEF, R. (1993), "Autonomie locale et polarisation spatiale: une vue comparative", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 91-106.

NEUVILLE, J.-P. (1997), "La stratégie de la confiance. Le partenariat industriel observé depuis le fournisseur", Sociologie du travail, (3), pp. 297-319.

NEVERS, J.-Y. (1980), "Gestion municipale et stratégies hégémoniques", Espaces et sociétés, 34-35, pp. 97-116.
NEVERS, J.-Y. (1982), "Villes moyennes, trois municipalités en quête de changement", Société française, (5), pp. 23-31.

NEVERS, J.-Y. (1991), "Changements politiques et nouveaux modèles de gestion municipale dans les villes françaises", Les cahiers du CERVL, pp. 281-301.

NEVERS, J.-Y. (1992), "La décentralisation contre la société bloquée", *in* M. HIRSCHHORN, La décentralisation: une évaluation sociologique, Université d'Orléans, pp. 11-30.

NEVERS, J.-Y. (1995), Pouvoir local et gouvernement municipal: tendances et modèles, H. D. R., 4, Toulouse-Le Mirail.

NEVERS, J.-Y. (1996), "Les changements des modes d'action publique locaux", document non publié, Pôle Ville, Toulouse, 13 p.

NEVERS, J.-Y. (1997), "Coopération et construction d'une capacité de gouvernement", *in* J.-P. GAUDIN et G. NOVARINA, Politiques publiques et négociation, Paris, CNRS-Éditions, pp. 143-160.

NEVERS, J.-Y. (1998), "La relance de l'intercommunalité. Contextes et stratégies", *in* R. BALME, A. FAURE, et A. MABILEAU, Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, Grenoble, CERAT, pp. 221-230.

NOVARINA, G. (1993). "De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1965-1990)", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 47-66.

NOVARINA, G. et POUYET, B. (1994), "Construire l'université et fabriquer la ville, Grenoble entre campus et essaimage", Annales de la recherche urbaine, (62-63), pp. 112-126.

OCDE. (1997), Compétitivité régionale et qualifications, Paris.

OFFNER, J.-M. (2000), "L'action publique urbaine innovante", *in* S. WACHTER, Repenser le territoire. Un dictionnaire critique, DATAR, Éditions de l'Aube, pp. 139-155.

ORR, M. E. et STOKER, G. (1994), "Urban regimes and Leadership in Detroit", Urban Affairs Quaterly, 30, (1), pp. 48-73.

PADDISON, R. (1993), "Quel avenir pour le gouvernement local? quelques commentaires sur la restructuration du gouvernement local britannique dans les années 80", *in* S. BIAREZ et J.-Y. NEVERS, Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février, Saint-Martin d'Hères, CERAT, pp. 351-358.

PADIOLEAU, J.-G. (1982), L'État au concret, Paris, Presses universitaires de France.

PADIOLEAU, J.-G. (1989), "Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique", *in* S. WACHTER, Politiques publiques et territoire, Paris, L'Harmattan, pp. 157-187.

PADIOLEAU, J.-G. (1999), "L'action publique post-moderne: le gouvernement politique des risques", Politiques et management Public, 17, (4), pp. 85-127.

PADIOLEAU, J.-G. et DEMESTEERE, R. (1991), "Les démarches stratégiques de planification des villes", Les Annales de la recherche urbaine, (51), pp. 28-40.

PALIER, B. (1998), "La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales", Politiques et Management Public, 16, (3), pp. 13-42.

PAPILLOUD, C. (2003), La réciprocité. Diagnostic et destins d'un possible dans l'oeuvre de Georg Simmel, Paris, L'Harmattan.

PARADEISE, C. (1994), "Analyse stratégique et théorie de la décision", in F. Pavé, L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels, Le Seuil, pp. 193-203.

PARADEISE, C. (2003), "La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique", *in* G. DE TERSSAC, La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Paris, La Découverte, pp. 41-50.

PASQUIER, R. (2000), La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne, Thèse de 3e cycle, Droit et science politique, Rennes 1.

PAVE, F. (dir.). (1994), L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels, Le Seuil.

PECQUEUR, B. (2001), "Gouvernance et régulation: un retour sur la nature du territoire", Géographie, économie, société, 3, (2), pp. 229-246.

PICKVANCE, C. (1995), "Marxist theories of urban politics", *in* D. JUDGE, G. STOKER, et H. WOLMAN, Theories of urban politics, London, SAGE, pp. 253-275.

PINSON, G. et VION, A. (2000), "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", Pôle Sud, (13), pp. 85-102.

POLLET, G. (1995), "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", *in* A. FAURE, G. POLLET, et P. WARIN, La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, pp. 25-48.

PONGY, M. et SAEZ, G. (1994), Politiques culturelles et régions en Europe, Paris, L'Harmattan.

REMY, J. (1998), "La transaction sociale, formes de sociabilité et posture méthodologique", *in* M.-
F. FREYNET, M. BLANC, et G. PINEAU, Les transactions aux frontières du social, Lyon, Chronique sociale, pp. 20-42.

REYNAUD, J.-D. (1995), Le conflit, la négociation et la règle, Toulouse, Octarès Éditions.

REYNAUD, J.-D. (1997), Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Paris, Armand Colin.

REYNAUD, J.-D. (1998), "L'utilité individuelle et la réciprocité", *in* G. DE TERSSAC, La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Paris, La Découverte, pp. 313-326.

RICORDEL, P. (1997), "La gestion publique locale : partenariat et performance", Revue régionale et urbaine, (3), pp. 425-447.

RITAINE, E. (1989), "La modernité localisée? Leçons italiennes sur le développement régional", Revue française de science politique, 39, (2), pp. 154-177.

ROGGERO, P. (1997), Des communes dans la complexité, représentations et politiques, Thèse de 3e cycle, Sociologie, Toulouse I.

RONDIN, J. (1985), Le sacre des notables: la France en décentralisation, Paris, Fayard.

SAEZ, G. (1997), "Les politiques publiques comme systèmes de coopération: une lecture de l'approche conventionnaliste à travers H.-S. Becker", *in* J.-P. Gaudin et G. Novarina, Politiques publiques et négociation territoriale, Paris, CNRS Éditions, pp. 19-44.

SAEZ, G. et LACHERET, A. (2001), "L'action culturelle de la région Rhônes-Alpes sur la voie de l'autonomie", *in* B. JOUVE, V. SPENLEHAUER, et P. WARIN, La région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhônes-Alpes, Paris, La Découverte, pp. 295-318.

SAINT-JULIEN, T. (2003), "Les villes moyennes en Europe, contextes et défis", *in* F. CHARBONNEAU, P. LEWIS, et C. MANZAGOL, Villes moyennes et mondialisation: renouvellement de l'analyse et des stratégies, Montréal, Éditions Trames, pp. 20-.

SANTAMARIA, F. (1998), Les villes moyennes françaises: entre hiérarchie et réseaux, Thèse de 3e cycle, Géographie et aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

SEVERAC (de), C., JOUVE, B. et VANIER, M. (2001), "Les contrats globaux de développement: aménagement et construction du territoire régional", *in* B. JOUVE, V. SPENLEHAUER, et P. WARIN, La région, laboratoire politique: une radioscopie de Rhône-Alpes, Paris, La Découverte, pp. 227-244.

SIMMEL, G. (1992), Le conflit, Saulxures, Circé.

SMITH, A. (1996), "Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", *in* A. FAURE, G. POLLET et P. WARIN, (dirs.), 1995. La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel. L'Harmattan, pp. 103-124.

SOLDANO, C. (2000), La modernisation des mairies. De la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial, Thèse de doctorat, Sociologie, Toulouse II.

STOKER, G. (1995), "Regime theory and urban politics", *in* D. JUDGE, G. STOKER, et H. WOLMAN, Theories of urban politics, London, SAGE, pp. 54-71.

STOKER, G. (1998), "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", Revue internationale des sciences sociales, (155), pp. 19-30.

STOKER, G. et MOSSBERGER, K. (1994), "Urban regime theory in comparative perspective", Environment and Planning C :Government and Policy, 12, (2), pp. 195-212.

STONE, C. N. (1993), "Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach", Journal of urban affairs, 15, (1), pp. 1-28.

STONE, C. N. (1995), "Political leadership in urban politics", *in* D. JUDGE, G. STOKER, et H. WOLMAN, Theories of urban politics, London, SAGE, pp. 96-116.

STRAUSS, A. (1992), La trame de la négociation, sociologie qualitative et interactionnisme, Textes rassemblés par I. BASZANGER, Paris, L'Harmattan.

STRAUSS, A. (1992), "Négociations. Introduction à la question", La trame de la négociation, Paris, L'Harmattan, pp. 245-268.

POLE SUD, (dir.). (2000), Qui gouverne les villes?.

TERNY, G. (1994), La gestion des services publics locaux, Paris, Éditions Litec.

TERSSAC (de), G. et MAGGI, B. (1992), "Autonomie et conception", *in* G. TERSSAC (de), Autonomie dans le travail, Paris, Presses universitaires de France, pp. 243-265.

THEVENOT, L. (1983), "A propos d'une définition des couches moyennes et de la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles", Revue française de sociologie, XXIV, (2), pp. 317-326.

THEVENOT, L. (1995), "L'action en plan", Sociologie du travail, (3), pp. 411-434.

THOENIG, J.-C. (1985), "L'analyse des politiques publiques", *in* M. GRAWITZ et J. LECA, Traité de science politique, Paris, Presses universitaires de France, pp. 1-60.

THOENIG, J.-C. (1993), "La sociologie des organisations face au local", *in* A. MABILEAU, A la recherche du local, Paris, L'Harmattan, pp. 152-165.

THOENIG, J.-C. (1996), "La quête du deuxième souffle", Revue française de science politique, 46, (1), pp. 102-107.

THOENIG, J.-C. (1998), "L'usage analytique du concept de régulation", *in* J. COMMAILLE et B. JOBERT, Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ, pp. 35-54.

THOENIG, J.-C. (1998), "Regard international sur les systèmes infra-nationaux: un agenda commun à prendre avec précaution (rapport de synthèse)", *in* R. BALME, A. FAURE, et A. MABILEAU, Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe, Grenoble, CERAT, pp. 27-32.

—. (1999). "Intervention au colloque "régulation administrative, régulation judiciaire", [Disponible sur : www.enm.justice.fr], consulté le 25 mars 2004.

TOURJANSKY-CABART, L. (1996), Le développement économique local, Paris, Presses universitaires de France.

VELTZ, P. (1996), Mondialisation, villes et territoires, Paris, Presses universitaires de France.

VELTZ, P. (1997), "Temporalités et représentations de l'efficacité: la ville, les territoires, l'entreprise", *in* M. GARIEPY et M. MARIE, Ces réseaux qui nous gouvernent?, Paris, L'Harmattan, pp. 183-191.

VELTZ, P. et ZARIFIAN, P. (1993), "Vers de nouveaux modèles d'organisation?" Sociologie du travail, (1).

VIDAL, P.(2002), La Région face à la société de l'information : le cas de Midi-Pyrénées et de Poitou-Charentes, Thèse de doctorat, Géographie et Aménagement, Toulouse-Le Mirail.

VION, A. et LE GALES, P. (1998), "Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes", Politiques et Management Public, 16, (1), pp. 1-34.

WACHTER, S. (dir.). (1989), Politiques publiques et territoires, Paris, L'Harmattan.

WEBER, M. (1963), Le savant et le politique, Paris, Plon.

WEBER, M. (1992), Essai sur la théorie de la science, Paris, Plon.

WEBER, M. (1995), Économie et société, 1, Paris, Plon.

WEBER, M. (1995), Économie et société, 2, Paris, Plon.

ZARIFIAN, P. (1998), Travail et communication:essai sociologique sur le travail dans la grande entreprise industrielle, Paris, Presses universitaires de France.

Bibliographie utilisée pour les monographies

DOCUMENTS OFFICIELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE (MINISTERE, RECTORAT, UNIVERSITES, RAPPORTS DE MISSION)

Documents législatifs

Journal Officiel, décret de création et d'organisation provisoire de l'université de La Rochelle, daté du 20 janvier 1993, n°93-77.

Loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, loi n°68-978.

Loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, loi n°84-52.

Ministères

CNE (Comité national d'évaluation) (1996), Les universités nouvelles, avril.

CNE (Comité national d'évaluation) (1997), L'Université de La Rochelle, Rapport d'évaluation, septembre.

IGAEN. (1995). "Les délocalisations universitaires dans l'académie de Poitiers." rapport au ministre.

IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche), (1993), La mise en place de l'université de La Rochelle, rapport au Ministre, juin.

IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche), (2000), La mise en oeuvre du plan université du troisième millénaire (U3M).

IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche), (2001), Création d'un établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif dans le nord-est de la région Midi-Pyrénées, rapport au Ministre, décembre.

IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche). (1995), Les délocalisations universitaires dans l'académie de Poitiers, rapport au ministre, mars.

LE MAGAZINE DU MINISTÈRE (1999), Construire l'université du troisième millénaire, n°4, avril, pp. 1-8. Disponible sur [http://www. education.gouv.fr/magazine/1999], consulté le 27.07.99.

MENESR (1990), Schéma d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs, mise en œuvre des arbitrages nationaux et organisation de la négociation, circulaire du 7 mai.

MENESR (1997), Atlas régional, les effectifs d'étudiants en 1997-1998, Direction de la programmation et du développement.

MENESR (1998), Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche : cadre, objectifs et démarche pour une élaboration concertée aux niveaux régional et inter-régional, octobre.

MENESR (1999), Claude Allègre présente le Plan U3M, communiqué de presse, le 13 décembre.

MENESR (1999), Dossier supérieur: Construire l'université du troisième millénaire.

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE (1994), Développement de l'enseignement supérieur et aménagement du territoire : une évaluation du Plan Université 2000, direction de la prévision, le 3 décembre.

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1993), Débat national pour l'Aménagement du Territoire, document introductif, DATAR, la Documentation française, Paris.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, (1992), Les antennes universitaires.
MINISTÈRES DE L'ENESR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1994), Note de cadrage des schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche.

SITE DU PREMIER MINISTRE (1998), Quelle université pour le troisième millénaire ? De U2000 à U3M, Intervention du ministre Lionel Jospin au colloque du 13 décembre. Disponible sur [http://www. premier-ministre.gouv.fr], consulté le 20 juillet 1999.

Contrats d'établissements

MENESR et UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE (2000), Contrat quadriennal de développement de l'université de La Rochelle 2000-2003.

MENESR (1991), Contrat de développement de l'université de Poitiers 1992-1995, nouveau projet transmis au président de l'université, le 11 octobre 1991.

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE-LE MIRAIL (1998), Projet d'établissement 1999-2002, octobre.

Académie de Poitiers

ACADÉMIE DE POITIERS (1990), Schéma régional d'aménagement et de développement des formations supérieures, novembre.

Convention de développement et d'aménagement de l'enseignement supérieur universitaire dans la région Poitou-Charentes 1991-1995, signée le 12 octobre 1991.

PRÉFECTURE DE RÉGION ET ACADÉMIE DE POITIERS (1995), Projet de schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche en Poitou-Charentes, décembre.

Académie de Toulouse

ACADÉMIE DE TOULOUSE (1989), Schéma concerté des formations post-baccalauréat, juin.

ACADÉMIE DE TOULOUSE (1990), Projet de schéma académique d'aménagement et de développement de l'enseignement supérieur, document de travail, mai.

ACADÉMIE DE TOULOUSE (1995), Midi-Pyrénées, contribution à l'élaboration du schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche, octobre.

ACADÉMIE DE TOULOUSE (1999), Schéma régional de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de Midi-Pyrénées, juin, 67 p.

ACADÉMIE DE TOULOUSE (2000), Rapport sur la faisabilité de la création d'une université au nord-est de Midi-Pyrénées, rapport réalisé par le chargé de mission mandatée par la rectrice, le 21 septembre.

ACADÉMIE DE TOULOUSE (2001), La création de l'établissement public universitaire du nord-est de Midi-Pyrénées, rapport réalisé par le chargé de mission mandaté par la rectrice, le 8 octobre.

Les travaux de la CPU (Conférence des présidents d'universités)

Disponible sur [http://www.cpu.fr], consulté le 12 juin 2001

CPU (1998), Rapport sur l'aménagement du territoire, compte-rendu de réunion du groupe de travail l'aménagement du territoire, le 19 novembre.

CPU (Conférence des présidents d'universités) (1999), U3M et contrat de plan Etat-Région, compte-rendu de la séance du 3 juin.

CPU (1999), Rapport sur l'aménagement du territoire, le 18 novembre.

CPU (1999), Contribution au Plan U3M, compte-rendu de réunion du groupe de travail du 4 mars.

CPU (1999), Le point sur U3M et les CPER, comptes-rendus de réunion du groupe de travail sur l'aménagement du territoire, séance du 29 avril.

DOCUMENTS OFFICIELS DES COLLECTIVITES LOCALES

Registre des délibérations du conseil général du Tarn.

Registre des délibérations du conseil général de l'Aveyron.

Registre des comptes-rendus des bureaux du SIVOM, de la CDV puis de la CDA de La Rochelle.

Registre des délibérations du syndicat mixte de la Ville d'Albi et du Département du Tarn pour l'enseignement supérieur.

Registre des délibérations du syndicat mixte du Département de l'Aveyron et du District (puis de la communauté d'agglomération) du Grand Rodez.

DOCUMENTS REGIONAUX DE PLANIFICATION

Les contrats de plan

Contrat de plan Etat-Région Midi-Pyrénées 1989-1993, signé le 22 décembre 1988.

Contrat de plan Etat-Région Midi-Pyrénées 2000-2006, signée le 20 mars 2000.

Contrat de plan Etat-Région Poitou-Charentes 1984-1988, signé en 1988.

Contrat de plan Etat-Région Poitou-Charentes 1989-1993, signé le 11 février 1989.

Contrat de plan Etat-Région Poitou-Charentes 1994-1998, signé le 12 mars 1994.

Contrat de plan Etat-Région Poitou-Charentes 2000-2006, signé le 13 janvier 2000.

Autres documents de planification

CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES (1983), Une région au service de sa diversité, plan régional 1983-1988, Privat, p.26.

CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES (1991), Réussir Midi-Pyrénées, projet de région, Marc Censi.

CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES (1995), Contribution à l'élaboration du schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche, juillet.

CONSEIL RÉGIONAL MIDI-PYRÉNÉES (1998), Quatre chantiers pour l'avenir, contrat de plan état-région 2000-2006, Document préparatoire à la concertation régionale.

PRÉFECTURE DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES. (1992), Quels chemins pour 2010 ? Midi-Pyrénées en perspective, Les assises régionales de la prospective du 16 décembre.

PRÉFECTURE DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES (1992), Les chemins de 2010, Midi-Pyrénées en prospective, Rapport de synthèse, Jean-Claude FLAMANT et JEAN-Claude LUGAN, le 16 décembre.

PRÉFECTURE DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES (1993), Quels chefs-lieux pour demain ?, Colloque du 15 novembre, dans le cadre du débat national pour l'aménagement du territoire : quels chemins pour 2015 ?.

CONSEIL RÉGIONAL POITOU-CHARENTES (1998), Poitou-Charentes 2010 : créons l'avenir, projet régional, document d'étape, décembre.

PRÉFECTURE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES (2001), Document unique de programmation, objectif 2 : 2000-2006, tome 1.

Rapports des CESR

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1990), Développer et professionnaliser l'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées, Tome 2 et annexes, octobre.

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1991), Pour un "pôle universitaire européen, restructurer le système d'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées".

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1995), Réactualisation du rapport sur l'enseignement supérieur et recherche en Midi-Pyrénées, juin.

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1997), Contribution à la réflexion sur le développement du site universitaire de Tarbes, avril.

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1998), Une université du troisième millénaire dans le sud-ouest européen, avril.

CESR MIDI-PYRÉNÉES (1998), Enseignement supérieur, recherche, innovation, transfert de technologie en Midi-Pyrénées : 1999, une étape..., octobre.

CESR POITOU-CHARENTES (1991), Enseignement supérieur, mars.

CESR POITOU-CHARENTES (1996), Étude sur les premiers cycles. Entrées et sorties de l'enseignement supérieur, inventaire des contributions, juin.

RAPPORTS, OUVRAGES D'APPUI AUX MONOGRAPHIES

En Midi-Pyrénées

AUBERT, J.-L. (1971), Les agents urbains et l'information urbaine dans la ville d'Albi, Centre de recherches sociologiques, Toulouse.

AUBERT, J.-L. et *ali* (1971), Les agents urbains et l'information urbaine dans la ville d'Albi, Centre de recherches Sociologiques, DDE-Tarn, UTM,.

BERINGUIER, C., COHOU, M., et MASSIP, G. (1973-74), Villes moyennes Midi-Pyrénées, Toulouse, CIEU/GREMIP.

CABINET SUP'CONSEIL (1995), Etude sur l'avenir du pôle universitaire Albi-Tarn.

CONSEIL GENERAL DE L'AVEYRON (1996), Aveyron 2001: un regard à mi-parcours, Actes de colloque, les 18 avril et 2 mai, Rodez.

DEVISY, G. (1995), Évaluation du Plan Université 2000, rapport de maîtrise de sciences et techniques de sociologie appliquée, UTM-CERTOP, 1995.

DOMERGUE, J.-P. (1998), Dossier de délibérations du syndicat mixte d'étude et de promotion pour une cinquième université en Midi-Pyrénées.

FILATRE, D., MANIFET C. et SOLDANO, C. (1999), L'enseignement supérieur universitaire à Albi, UTM-CERTOP, novembre.

FLAMANT, J.-C., LUGAN, J.-C. (1992), Les chemins de 2010, Midi-Pyrénées en prospective, rapport de synthèse, préfecture de région Midi-Pyrénées, décembre.

GASOL, J. et POUGET, M. (1970), Rodez: 1970-1975. Institut d'études et d'emploi, DDE de l'Aveyron.

LAURENS, J.-P. (1992), L'enseignement supérieur dans la région Midi-Pyrénées, Plan urbain/Région Midi-Pyrénées, Toulouse.

MANIFET, C. (2001), Les étudiants de Rodez : enquête sur leur profil, leurs pratiques d'étude et leurs pratiques urbaines, CERTOP, UTM.

POUYET, B. (1999), Rapport sur la faisabilité d'une université dans le nord-est de la région Midi-Pyrénées, le 19 avril, 72 p.

ZULIANI, J.-M. (1997), "Les services aux entreprises dans les villes moyennes de Midi-Pyrénées: la recherche d'une complémentarité autonome avec la métropole toulousaine." CIEU/Région Midi-Pyrénées.

En Poitou-Charentes

AILLERET, R. (1993), Renouveau intercommunal à La Rochelle, mémoire de DESS, IEP Paris.

BOUTIN, M., G. COMBRET, P. François, P. ROATTA, et D. SIRDEY (1996), Le développement de l'enseignement supérieur à La Rochelle: enjeux et stratégie pour la Communauté de Villes, Rapport de stage, CNFPT.

GUILLEMET, D. (1999), "La longue histoire des territoires", in Les cahiers de l'IAAT, Les nouveaux territoires de Poitou-Charentes, (3).

MANIFET, C. (1997), L'intégration des étudiants dans la ville. L'université médiatrice, La Rochelle, rapport de stage de DESS, Sociologie, Université de Toulouse-Le Mirail.

PEROT, P. (1992), "Deux villes moyennes face à l'enseignement supérieur: de l'enthousiasme à la déception", in Plan urbain : l'université et la ville, Plan urbain, Université Toulouse-Le Mirail.

PREFECTURE DE LA CHARENTE MARITIME (1998), La zone d'emploi de La Rochelle et la zone d'emploi de Rochefort. Situation économique et sociale, mission économique, août.

SWINCOE, P. (1994), L'expérience des communautés de villes, Aubagne, Flers, Cambrai et La Rochelle: pionnières ou victimes d'une utopie?, Université de Grenoble.

REVUES DEPOUILLEES ET ARTICLES DE PRESSE CITES

Le Monde
Revue de l'université
Vie universitaire

Charente Maritime (1992), "Bernard Bobe ou la genèse de l'université rochelaise", le 28 septembre.

Charente-Maritime (1992), "Michel Albert : orientations pour l'avenir", Université, le 13 octobre.
La Croix (1991), "L'université en Poitou-Charentes, La Rochelle contre le monopole poitevin", le 9-10 février.

La Dépêche (1994), "Albi: grands projets municipaux, la salle de spectacle retardée", le 12 mars.

La Dépêche de l'Aveyron (1995), "Coup de fil à Marc Censi", 11 octobre.

La Gazette (1992), "Le Plan Joxe, la difficile reconversion des sites militaires", 13 juillet.

La Gazette des communes (1993), "Mr « J.P.C », L'albigeois aménage la caserne en campus", le 25 octobre.

La Revue de l'université (1997), "Midi-Pyrénées : mégapole et satellites", dossier, (10).

La Revue de l'université (1994), "Université 2000: où en est-on? Où va-t-on?", (1).

La Revue de l'université (1999), "Gouverner, c'est compter : les universités vues par la Cour des comptes", n° 20, p. 50.

La tribune de l'Aunis (1971), " Philippe Dechartre : mieux vivre ensemble", programme de campagne, union gaulliste, p. 8.

Le courrier des maires (1995), "Midi-Pyrénées : la décentralisation universitaire en ordre dispersé", le 7 avril, p. 13.

Le Monde (1999), "Changement de priorité pour les universités", le 24 juillet.

Le Monde (1999), "Encart sur les CIADT", le 25 juillet.

Le Monde (2001), "Dix ans après leur création, les universités nouvelles restent fragiles", le 5 octobre, p.13.

Le Moniteur (1991), "Entretien avec le Ministre Lionel Jospin", le 18 octobre.

Le Moniteur (1993), "François Fillon: il n'y aura pas d'université 2000 bis", le 19 novembre, p. 6.

Le moniteur des travaux publics (1991), "L'Université s'ancre à la Rochelle", 6 septembre.

Les Echos (1999), "L'effort en faveur des universités atteindra 46 milliards de francs en six ans", le 14 décembre, p. 5.

Les Echos (2004), "Pôles de compétitivité : les pouvoirs publics injectent 750 millions d'euros d'aides", le 15 septembre.

Lettre du Monde de l'Education (1994),"les schémas régionaux d'enseignement supérieur seront négociés en 1995", le 5 décembre.

Midi-Libre (1993), "L'université au secours du massif Central", le 10 novembre.

Midi-Presse-Service (1996),"le CESR propose la création de deux universités à Tarbes et Albi", le 19 février.

Pouvoirs locaux (1990), "Décentraliser les universités", numéro spécial.

Sud Ouest (1991), "Université : feu vert à La Rochelle", le 8 mai.

Sud Ouest (1993), "Université 2000 : Un peu plus de clarté, de l'argent pour l'université et le départ de Bernard Bobe dans la même journée", le 22 juin.

Sud-Ouest (2001), "CDALR, Convention avec l'université", le 26 février.

Tarn Infos (1994), "Spécial Albi : Philippe Bonnecarrère, la municipalité sortante communique plus qu'elle ne réalise", le 1er décembre.

Tarn Infos (1994), La fac pèse dans l'économie albigeoise", le 15 décembre.

Tarn Infos (1995), "Université : Carcenac plaide pour le Tarn", du 5 octobre au 11 octobre.

Tarn Infos (1995), "Université : L'Aveyron va-t-il manger le Tarn ? ", du 5 octobre au 11 octobre.

Urbanisme (2001), "De U2000 à U3M. Université droit de cité", dossier spécial, mars/avril, n°317, pp. 48-53.

Urbanisme (2001), "Les défis urbains des universités françaises", mars/avril, n°317.

Urbanisme (2001), "Marc Censi : il faut concevoir une ingénierie universitaire adaptée à nos villes", mars/avril, n°317, p.80.

Vie universitaire (2000), "Les villes moyennes passent à l'offensive", décembre, p. 12.

Vie universitaire (2001), "Universités-collectivités en Poitou-Charentes:chacun ses missions.", p.9-10.

Vie universitaire (2003), "Elisabeth Morin, présidente du Conseil régional de Poitou-Charentes: "la région, le troisième pilier de la contractualisation", pp. 11-13.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____ *13*

CHAPITRE 1 :

SOMMAIRE *6*

PENSER LE GOUVERNEMENT DES VILLES AUJOURD'HUI *13*

1. Le postulat institutionnel **14**
1.1. Les années 60/70 : l'approche centre-périphérie 15
1.1.1. L'État au concret : un système politico-administratif 16
1.1.2. Le modèle de l'administration républicaine 18
1.1.3. Changement de contexte et hypothèse : une centralisation renouvelée 19
1.2. Les années 80 : les approches locales 20
1.2.1. Un modèle de gouvernement urbain 21
1.2.2. Un modèle institutionnel et organisationnel 23
1.2.3. Un modèle fonctionnel 24
1.2.4. Changement de contexte et hypothèse : un modèle de gouvernement décentralisé 25

2. Les annees 90 : la crise du postulat institutionnel **26**
2.1. Les institutions locales : entre renforcement et limitation de leur pouvoir 28
2.1.1. L'affirmation de leur autonomie politique 28
2.1.2. La limitation de leur marge de manoeuvre 29
2.2. L'action publique locale : des systèmes d'action élargis et flexibles 30
2.2.1. Les institutions publiques locales : des instances collectives 31
2.2.2. L'Échiquier institutionnel et territorial : autonomie, interdépendances et complexification 31
2.2.3. De nouvelles relations public/privé 32
2.2.4. La société civile : vers une démocratie participative 33
2.3. L'action publique locale : des problèmes complexes à résoudre 33

3. l'émergence du postulat de l'action publique **36**
3.1. Les modèles de « Gouvernance » urbaine 37
3.1.1. une grille de lecture des politiques publiques complexes 37
3.1.2. une conception renouvelée du politique et du pouvoir 38
a) L'hypothèse d'un gouvernement fondé sur l'action 38
b) L'hypothèse d'un gouvernement fondé sur la coopération 40
3.1.3. Variations autour de la gouvernance 40
3.2. Les critiques de la « gouvernance » 42
3.2.1. Des lacunes analytiques 42
a) L'absence de prise en compte de la place et du rôle spécifiques de l'État 43
b) Une vision « volontariste» de l'action collective et du territoire 43
c) L'évacuation de la question du « sens » de l'action publique 44
3.2.2. Une lacune théorique : la spécificité du politique ? 44

4. Une sociologie politique de l'action publique **45**
4.1. Synthèse théorique et hypothèses de recherche 46
4.1.1. Une hypothèse explicative dominante : l'action publique 46
4.1.2. Des activités gouvernementales multi-dimensionnelles 47
4.2. Implications analytiques 50
4.2.1. Quelle place accorder aux institutions ? 50
4.2.2. Quelle place accorder à l'action publique ? 51
4.2.3. Quels outils méthodologiques mobiliser ? 52
a) Les collectivités locales en action et l'analyse des politiques publiques 53
b) Les collectivités locales en interaction et l'analyse de l'action organisée 53
c) La spécificité politique de l'action publique et l'approche cognitive 54

MÉTHODOLOGIE ET PRÉSENTATION DES TERRAINS *59*

1. Méthode d'investigation **59**
1.1. Les villes moyennes et l'université : entre volonte de grandir et rêves de grandeur 60
1.2. Le choix de la monographie : une démarche inductive 67

1.3. Le choix des terrains : La Rochelle, Albi et Rodez 70

2. Le travail monographique 73
2.1. La grille d'analyse comparée des politiques locales universitaires 74
2.1.1. La dimension institutionnelle 75
2.1.2. La dimension collective 76
2.2. Matériaux 79
2.2.1. Prise de contact 79
2.2.1. Les entretiens 80
a) Les acteurs des systèmes d'action publics régionaux 80
b) Les étudiants et les personnels universitaires 82
2.2.2. La documentation 85

3. Présentation des terrains 88
3.1. Les principales caractéristiques des trois villes et de leurs départements 88
3.2. Structures urbaines et universitaires régionales 92
3.2.1. La Rochelle et la région Poitou-Charentes 92
3.2.2. Albi, Rodez et la région Midi-Pyrénées 95
3.3. Cadres institutionnels 98
3.3.1. La Municipalité d'Albi 99
3.3.2. Les trois Départements de l'Aveyron, de la Charente-Maritime et du Tarn 100
3.3.3. Les communautés d'agglomération de Rodez et La Rochelle 101

LA ROCHELLE, UNE POLITIQUE UNIVERSITAIRE EN SITUATION D'UNIVERSITÉ NOUVELLE 104

1. Avant le Plan U2000 : une ambition universitaire déjà forte 106
1.1. le contexte local 106
1.2. l'enseignement superieur : d'un développement tout azimut à un développement encadré par le politique 108
1.2.1. Initiatives diverses et accompagnement public local 108
1.2.2. La construction politique de l'enjeu universitaire 109
a) Un enjeu de reconversion économique 110
b) Un enjeu d'aménagement urbain 111

2. La programmation U2000 (1990-91) : la décision « collective » de créer une université nouvelle a la rochelle 114
2.1. Première etape du débat regional : une logique de délocalisation 114
2.1.1. Le rectorat et le Conseil Régional : un nécessaire renforcement de la délocalisation en région 115
2.1.2. L'université de Poitiers : un développement volontariste en région 116
2.1.3. La Charente-Maritime : une stratégie d'accueil 117
2.2 Le projet de schéma du nouveau recteur et l'Hypothèse d'une université nouvelle 119
2.2.1. Les préférences du nouveau recteur 119
2.2.2. L'ambition du projet de schéma du recteur 120
2.3. la controverse autour d'une Université nouvelle à La Rochelle 122
2.3.1. Les opposants 122
2.3.2. Les neutres 122
2.3.3. Les convaincus ou le coup de pouce politique rochelais 124
2.4. La décision et la convention financière 126
2.4.1. La confirmation ministérielle 127
2.4.2. La programmation financière : une posture locale de négociation 128
a) La négociation avec l'État 128
b) La négociation avec les autres collectivités territoriales 129
c) La signature de la convention 130

3. la CDV face a la mise en place de l'université (1991-93) : une contribution empirique et politique 131
3.1. Du SIVOM à la CDV 132
3.2. L'accueil des formations : Une contribution empirique 132
3.2.1. L'accompagnement prévu 133
a) La planification urbaine : le politique contrôle son territoire 133
Avant la décision du 7 mai : un parc universitaire au sein d'un quartier de haute définition 134
L'impact de la création d'une université nouvelle sur le plan d'aménagement urbain 134
Le nouvel enjeu de la mixité urbaine du quartier universitaire 135
b) L'accueil des formations et des étudiants : une logique d'optimisation des dépenses 139

c) La participation aux coûts de fonctionnement de l'établissement : des mesures exceptionnelles....140
3.2.2. L'accompagnement imprévu 142
3.3. Calendrier de création officielle et projet pedagogique : une contribution politique 143
3.3.1. Le cadrage ministériel de la mise en place de l'université : un comité d'orientation et un chargé de mission 144
3.3.2. Réflexion croisée sur le contenu de cette université nouvelle 145
3.3. 3. Un projet original pour une création avancée à 1993 148
3.3.4. L'université sous statuts provisoires....149

4. D'une volonté de prendre ses distances à la nécessité d'un soutien vigilant (1993-1996) 150
4.1. Une volonté de prise de distance 151
4.2. Projet pédagogique et réalité des moyens....153
4.3. Ambition locale et projet étatique 155
4.3.1. le projet de loadt de 1995 et les risques de dévalorisation de l'université rochelaise....155
4.3.2. une réaction locale vive au projet étatique 156
4.4. La nécessité d'un accompagnement vigilant 159
4.4.1. Une implication choisie 159
4.4.2. Au service du projet pédagogique de l'université....162
a) Le soutien à la recherche 163
b) Le soutien aux formations : diversification et professionnalisation....165
c) L'international ou le projet d'institut du monde Asie-Pacifique....166

5. La crise politico-universitaire (1996-97) 168
5.1. une situation universitaire toujours difficile 168
5.1.1. Le déficit des postes....169
5.1.2. L'offre insuffisante 170
5.1.3. La tendance à la stagnation des effectifs 171
5.1.4. La dureté des évaluations étatiques 171
5.2. Un partenariat CDV/Université qui se délite....173
5.2.1. Les divergences sur les priorités du développement....173
a) Diversification des filières face à la politique de recrutement de l'établissement 174
b) L'innovation et la professionnalisation face à un fonctionnement traditionnel....174
c) L'Institut du monde asiatique : deux visions différenciées....175
d) L'enjeu de la recherche face à l'atonie de l'équipe dirigeante 176
5.2.2. Les faiblesses gouvernementales de l'ulr 178
5.2.3. sortie de crise ou le passage aux statuts d'université de plein exercice 181

6. La rationalisation des relations : un partenariat stabilisé ? (1998-2000)....182
6.1. Le partenariat financier : la CDV, chef de file du dossier universitaire rochelais ? 183
6.1.1. La communauté d'agglomération rochelaise, « chef de file » du développement de l'université rochelaise ? 183
6.1.2. Ou la reprise en main par le Conseil Régional poitou-charentes ? 186
6.2. La Communauté d'Agglomération de La Rochelle, un partenaire financier de l'Université ?....188
6.2.1. La communauté d'agglomération et l'université : une relation particulière 188
6.2.2. La contractualisation : renforcement ou (et) rationalisation de la relation ?....189

ALBI ET RODEZ, DEUX POLITIQUES UNIVERSITAIRES EN SITUATION DE SITE DÉLOCALISÉ.... 196

1. avant le Plan Université 2000....198
1.1. Albi : la création d'une antenne universitaire....199
1.1.1. La mise sur agenda municipal du dossier universitaire 199
1.1.2. Les tactiques pour mobiliser les partenaires externes....200
a) L'université pour sortir de la crise....200
b) La ville accueillante pour l'université 201
c) Les premières négociations avec les universités toulousaines....202
1.1.3. Le départ des militaires : le déclencheur de la décision étatique 203
1.1.4. La création du centre universitaire....204
1.2. Rodez : une histoire universitaire plus ancienne 205
a) Les préoccupations municipales des années quatre-vingt....205
b) La place de l'enseignement supérieur dans l'agenda local....206

2. Face à la programmation U2000 207
2.1. Les responsables régionaux : UNE posture de régulation 207
2.1.1. Le rectorat : tentatives de contrôle des velléités politiques locales....208

a) Tentative de canalisation des projets de délocalisation 208
b) Assouplissement et durcissement de la position de l'État en région 209
2.1.2. Le Conseil Régional : une préoccupation d'aménagement du territoire 209
a) Une politique « raisonnée » d'aménagement du territoire 209
b) Une volonté de peser dans les négociations 210
2.2. U2000 pour Albi : une ressource sous contraintes 211
2.2.1. Les priorités contraignantes des partenaires 211
2.2.2. Les négociations avec les universités : un site « généraliste » mais pas « technologique » 212
2.3. U2000 pour Rodez : une implication complexe 214
2.3.1. Une implication réactive 214
2.3.2. Une implication prudente 215
2.3.3. Une implication décalée 215
2.3.4. Une implication autonome 216

3. Face à la mise en œuvre du Plan U2000 217
3.1. Albi : une nouvelle responsabilité universitaire 218
3.1.1. Le syndicat mixte Albi-Tarn : partenariat politique et organisation administrative 218
a) Un partenariat tripartite ponctuel 219
b) Un binôme actif et constant 219
c) Un dispositif politico-administratif stable et léger 220
3.1.2. Les interventions syndicales : le poids des missions d'investissement et de gestion 221
a) De lourds investissements 222
b) Un rôle de « gestion » d'établissement universitaire 222
3.1.3. De l'augmentation des coûts aux premières tensions politiques 223
3.1.4. Tentatives de régulation 224
a) Contrôle des dépenses de fonctionnement 225
b) Le développement effectif du site 227
c) l'impact territorial de la politique universitaire 228
3.2. Rodez : un objectif de rattrapage 229
3.2.1. Un bilan U2000 mitigé 229
3.2.2. Le syndicat mixte : un partenariat fragile 230
a) Une organisation syndicale à deux têtes 231
Deux stratégies différenciées 231
Des compétences superposées 232
b) Le leadership départemental 233
3.2.3. Les mesures de rattrapage 234
a) Les négociations avec les universités 234
b) Le groupe de pilotage départemental post-U2000 235
c) La résolution des problèmes « d'intendance » 237
La mise à disposition d'un bâtiment d'accueil 237
La participation au fonctionnement matériel et pédagogique 238

4. Face au schéma régional de l'enseignement supérieur : 1995-1998 241
4.1. LA genèse d'une politique universitaire régionale 241
4.1.1. La contribution « régionalisée » au schéma national : Toulouse, Tarbes, Albi-Rodez 241
a) Le diagnostic du déséquilibre 241
b) Un schéma régional tripartite : Toulouse, Tarbes et Albi-Rodez 242
4.1.2. La mobilisation régionale autour de l'université du nord-est 242
a) La mobilisation politique régionale et locale 243
b) La mobilisation réactive du milieu universitaire toulousain 244
c) Le lobbying auprès de l'État 245
4.2. Albi : la création d'une université comme outil de négociation avec les universités 246
4.2.1. 1995 : une année rupture à Albi 246
a) La fin de l'ère Castel 247
b) Le projet d'université du nord-est 247
c) Nouvelle priorités de « qualification » 248
4.2.2. Nouveaux enjeux de développement et de gestion 250
a) Les enjeux de développement du site 250
Le territoire nord-est, un réseau universitaire ou le bassin de recrutement d'Albi ? 250
Le projet d'université du nord-est ou la « qualification » du site universitaire d'Albi 251
b) Les enjeux de gestion 252
La gestion interuniversitaire du site : un double enjeu politique 253
Surcoûts pédagogiques : le souci de la stabilisation 255

4.3. Rodez : la création d'une université comme justification d'une politique volontariste 257
4.3.1. Bilan mitigé et orientations volontaristes 257
a) Bilan 257
b) Orientations volontaristes 259
4.3.2. Une organisation instrumentalisée 261
a) Départs 261
b) Recrutement de nouvelles compétences « techniques » 261
4.3.3. Le comité de site : un outil innovant de planification universitaire 262
a) Un dispositif de réflexion, pas de coordination 262
b) La démarche 263
c) Les résultats de la réflexion collective 264

5. Face à la programmation U3M 266
5.1. Albi face a U3M : une contribution multi-dimensionnelle 267
5.1.1. Une contribution aux discussions du groupe de pilotage U3M 267
5.1.2. Une contribution intellectuelle et communicationnelle 268
5.1.3. Une contribution pragmatique 268
5.2. Rodez face à U3M : une contribution intellectuelle 269
5.2.1. Crise et renouveau organisationnel 270
5.2.2. Une contribution appuyée sur de l'ingénierie pédagogique 271
a) Multiplication des études 271
b) Une contribution ambitieuse 272
5.2.3. Mise en débat régional et redéfinition d'une contribution plus pragmatique 272
a) Mise en débat 272
b) Une contribution plus pragmatique 273
5.3. Épilogue : évaluation du plan U3M à Albi et Rodez 274
5.3.1. Des décisions inscrites dans les documents de planification 274
5.3.2. Des incertitudes quant à l'avenir commun des sites d'Albi et Rodez 278
a) Les incertitudes liées à l'action collective régionale 278
b) Les incertitudes liées à l'émergence universitaire concrète des sites du nord-est 280

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ... 288

DES PROCESSUS DE LÉGITIMATION POLITIQUE 288

1. la mise sur agenda, un choix politique 289
1.1. Les raisons externes au territoire 290
1.1.1. Le Plan U2000 : l'impulsion de l'état ? 290
1.1.2. La pression concurrentielle 291
1.2. Les raisons internes au territoire 292
1.2.1. La pression des situations socio-économiques ou un principe économique 293
1.2.2. Les attentes sociales locales ou le principe démocratique 294
a) les moyens disponibles pour mesurer les attentes sociales locales 294
b) Le caractère diffus des intérêts sociaux 294
1.3. Les idéologies territoriales 295

2. La construction d'un référentiel territorial ou l'adaptation à la société locale 296
2.1. Les valeurs des référentiels territoriaux 298
2.1.1. Les valeurs économiques 299
2.1.2. Les valeurs sociales 300
2.1.3. Les valeurs de territorialité 300
2.2. Partenariats institutionnels et enjeux de composition de référentiels 302
2.2.1. Le partenariat obligé 303
2.2.2. La concurrence obligée 304
2.2.3. Partenariats entre collectivités et composition de référentiels 304
2.3. Des référentiels différenciés entre Albi, Rodez et La Rochelle 307
2.3.1. Albi : un référentiel social et culturel 308
2.3.2. Rodez : un référentiel économique 308
2.3.3. La Rochelle : un référentiel multi référencé 309

3. La construction d'une compétence universitaire ou l'affirmation d'une aptitude fonctionnelle 310
3.1. Des institutions à l'acteur public local universitaire 312
3.2. Spécialisation organisationnelle et « division du travail en matière universitaire » 313
3.2.1. Les assemblées délibératives : une implication tangible 314

a) Le fonctionnement des instances délibératives 315
b) Les préoccupations universitaires des assemblées 317
La situation universitaire 317
Les projets nouveaux 317
Vie étudiante et animation scientifique 318
Administration générale et gestion du site 318
Les relations aux partenaires financiers 318
Les relations aux établissements 319
Expertise et communication 319
3.2.2. Les coalitions de l'exécutif : une implication politique, administrative et technique 319
a) Les élus « en action » 320
Les élus de premier niveau : une implication forte sur le territoire et à l'extérieur 320
Les autres élus : une intervention localisée et ciblée 321
b) Les compétences administratives : une tendance managériale 323
c) L'appel à l'expertise : un souci d'efficacité 325
Des profils de techniciens variés 327
Des fonctions explicites 328
Des fonctions implicites 329
Des positions variées des techniciens sur l'échiquier local 330
3.3. Un engagement financier volontaire 330
3.3.1. Les trois départements face à l'enseignement supérieur 332
a) Des efforts relatifs faibles pouvant être ponctuellement élevés 332
b) Des dépenses d'enseignement supérieur diversement attribuées 334
3.3.2. Les trois agglomérations face à l'enseignement supérieur 335
a) Des efforts parfois très élevés 335
b) Des budgets destinés aux formations universitaires et d'ingénieurs 338

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ...***343***

DES CO-PRODUCTIONS ***343***

1. La relation multiniveaux 344
1.1. L'interdépendance multiniveaux 345
1.1.1. Les politiques universitaires locales, des politiques multiniveaux 345
a) Des décisions multiniveaux 345
b) Des programmes financiers conjoints 348
1.1.2. Le partenariat multiniveaux, un enjeu politique et financier 351
a) Le financement des opérations hors des cadres contractuels habituels 351
A Rodez : l'effort financier des collectivités locales 352
A La Rochelle : l'appui financier de l'Europe 353
b) Le financement des opérations contractuelles 354
Des situations locales variées 354
Les facteurs explicatifs de ces différences 355
1.2. Les cadres à la relation multiniveaux 357
1.2.1. L'État régulateur 359
a) Normes temporelles 360
Les calendriers de programmation 360
Les calendriers de réalisation des programmes 362
b) Normes de concertation 363
c) Normes de contenu 366
1.2.2. La territorialisation ou le défi de l'action collective 370
a) Des acteurs qui s'arrangent plus qu'ils ne coopèrent 371
La relation « collectivités locales » - « milieu universitaire » 372
La relation « État » - « collectivités locales » 372
Les collectivités territoriales entre elles 373
b) Les effets pervers des arrangements 374
1.3. Limites et potentialités des pratiques locales 376
1.3.1. Les pratiques contre-productives 377
a) Le type revendicatif 377
b) Le type technique 377
c) Le type associé/rival 379
1.3.2. Des pratiques « productives » 380
a) L'anticipation ou l'hyper réactivité 381
b) La construction d'alliances territorialisées temporaires 382

c) Le portage de projets....383

2. la relation local/sectoriel 385

2.1. Histoire d'une rencontre et de son évolution.... 387

2.1.1. La rencontre : un processus de captation de l'université 387

a) Les premiers accords 391

b) Une mise en attente du référentiel territorial 392

c) Les dispositifs de captation....393

La conjoncture de crise comme fenêtre d'opportunité....393

Des discours pour séduire 393

Des données territoriales pour rassurer 395

Des mesures spécifiques pour convaincre....395

d) Des accords encore marginaux 396

Des ambitions sur la nature des formations 397

Des obstacles à la co-conception....398

Un dénouement dicté par des paramètres extra-locaux 398

2.1.2. L'évolution de la relation : crises, évaluation politique et nouveaux enjeux relationnels 400

a) Les crises 400

b) Les facteurs de crise 402

c) L'évaluation politique de l'action universitaire 404

Le critère de la sensibilité démocratique....404

Le critère du coût 405

Le critère de l'efficacité territoriale....406

2.2. La regulation politique des activités universitaires : un défi 408

2.2.1. La problématique de la régulation politique locale des activités universitaires.... 409

a) La régulation politique appliquée à une question « périphérique » 410

b) La régulation politique appliquée aux activités pédagogiques 411

La Rochelle : l'expérience du projet Asie-Pacifique....411

Rodez : l'expérience du comité de site....412

2.2.2. L'enjeu : Une logique d'echange et de réciprocité 414

LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES, ... 418

DES POLITIQUES « TERRITORIALISÉES ».... 418

1. Statut juridique du site et impact financier....421

1.1. En site délocalisé : des budgets spécifiques de type « gestionnaire » 422

1.2. En site délocalisé : des budgets de gestion toujours en croissance.... 425

1.3. Des charges « obligées » contre des charges « choisies » 426

2. Forces et faiblesses des territoires et conséquences sur les jeux des acteurs....429

2.1. Les processus sociaux du développement universitaire 430

2.2. Processus sociaux et facteurs de l'attractivité universitaire d'un territoire.... 432

2.2.1. Le volume du bassin de bacheliers 434

2.2.2. Les caractéristiques du site universitaire 434

2.2.3. La structure urbaine régionale 437

2.2.4. Le cadre urbain 437

2.3. Définition d'un potentiel universitaire pour chacun des trois cas étudiés 438

2.4. Potentiel universitaire des territoires et effets sur les jeux des acteurs.... 440

2.4.1. Des facteurs de jugement des décideurs publics 440

2.4.2. Des facteurs de dysfonctionnements publics locaux.... 442

SYNTHÈSE ET MODÉLISATION.... 448

1. Gouverner par l'action : un problème complexe....448

1.1. Complexité et légitimité 450

1.1.1. La légitimité n'est pas donnée a priori.... 451

1.1.2. L'efficacité politique dépasse la seule production d'activités universitaires 452

1.2. Complexité et moyens d'action 453

1.2.1. Le partenariat de proximité 454

1.2.2. Le partenariat multiniveaux 456

1.2.3. L'échange local/sectoriel 459

1.3. Complexité et problèmes « territorialisés » 462

1.3.1. Des problèmes territorialisés 463

1.3.2. Des problèmes territorialisés qui influent sur les systèmes d'action 464

1.3.3. Des désajustements entre des problèmes « territorialisés » et des systèmes d'action publique qui ne le sont pas forcément....464

2. Gouverner sous contraintes : un modèle pragmatique territorialisé 470

2.1. L'option de l'innovation décalée....473

2.1.1. Les Figures de compétence privilégiées : l'entrepreneur politique et l'intermédiaire....474

a) L'entrepreneur politique....474

b) L'intermédiaire....475

Rôles et fonctions : médiation collective et portage de projet....477

Des compétences professionnelles spécifiques : autonomie, neutralité et métissage....478

2.1.2. Les instruments : jouer collectif entre collectivités territoriales et le temps....479

a) Jouer collectif entre collectivités territoriales....479

b) Le temps....479

2.2. L'Option du développement consensuel....481

2.2.1. Une figure de compétence privilégiée : le responsable administratif-médiateur....482

2.2.2. Les instruments du développement consensuel....483

a) Le respect de l'autonomie du partenaire universitaire....484

b) La responsabilisation sectorielle....484

c) L'exploitation stratégique du consensus local/sectoriel....485

d) Le temps....485

2.3. L'option de la régulation dynamique....486

2.3.1. Deux figures de compétence privilégiées : l'élu-avocat et les programmateurs....488

a) L'élu-avocat....488

b) Les programmateurs....489

Les exécutifs universitaires : des instances d'ingénierie programmatique....489

Les assemblées délibératives : des instances de sélection....489

2.3.2. L'instrument privilégié : la programmation régulatrice....490

a) Les mesures incitatives....492

b) Les critères publics territoriaux....493

2.3.3. Logique temporelle : réciprocité contrôlée, contractualisation et confiance ou perte de pouvoir de régulation....494

3. perspective d'analyse de l'action publique Locale....500

3.1. Le gouvernement pragmatique : un problème d'articulation entre « efficacité opératoire » et « efficacité instrumentale »....502

3.2. La question des contextes de l'activité gouvernementale....505

3.2.1. La place des contextes dans l'activité gouvernementale pratique : une conception « dynamique »....505

3.2.2 Délimiter les frontières et le contenu de ce contexte....507

3. 3. Un gouvernement «stratège » sous contraintes....508

CONCLUSION GENERALE ***527***

Table des figures

INTRODUCTION GENERALE

SCHÉMA 1 : PLAN DE LA THÈSE *11*

CARTE 1: LA CARTE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE EN 2001-2002 ..... *62*

(HORS IUT ET ÉCOLES D'INGÉNIEURS) *62*

CARTE 2 : LOCALISATION DES TROIS VILLES DANS LE SUD-OUEST FRANÇAIS *71*

TABLEAU 1 : EFFECTIFS UNIVERSITAIRES EN 1999/2000 ..... *72*

TABLEAU 2 : EFFECTIFS DES ÉTUDIANTS DES TROIS SITES- ANNÉE 1990-91 ..... *72*

TABLEAU 3 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LES TROIS SITES ENTRE 1990, 1994 ET 1999 ..... *73*

TABLEAU 4 : GRILLE D'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE UNIVERSITAIRE *75*

ENCADRÉ 1 : LA PLANIFICATION ÉTATIQUE DU DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE ENTRE 1990 ET 2000 ..... *78*

*TABLEAU 5 : CATÉGORIES ET PROFILS D'ACTEURS PUBLICS RENCONTRÉS** *82*

TABLEAU 6 : LES ENQUÊTES DE POPULATIONS ÉTUDIANTES SUR LES TROIS SITES *83*

TABLEAU 7 : RÉPARTITION PAR ÂGE *88*

TABLEAU 8 : SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉVOLUTION *90*

TABLEAU 9 : PROFIL ÉCONOMIQUE *91*

TABLEAU 10 : PROFIL SOCIO-PROFESSIONNEL DES TROIS AIRES URBAINES *91*

TABLEAU 11 : ORGANISATION DU TERRITOIRE UNIVERSITAIRE DES DEUX RÉGIONS *92*

CARTE 3 : LA CARTE UNIVERSITAIRE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES *94*

TABLEAU 12 : STRUCTURE DÉMOGRAPHIQUE DE LA RÉGION POITOU-CHARENTES *95*

TABLEAU 13 : RÉPARTITION DE LA POPULATION DE MIDI-PYRÉNÉES *97*

TABLEAU 14 : BUDGETS ENSEIGNEMENT DES DEUX RÉGIONS - CPER 1989-93 (EN M€) *98*

TABLEAU 15 : RATIOS ISSUS DES COMPTES ADMINISTRATIFS 2000 (EN EUROS) *100*

TABLEAU 16 : PRÉSENTATION FINANCIÈRE DES TROIS DÉPARTEMENTS *101*

TABLEAU 1: LES FORMATIONS UNIVERSITAIRES DÉLOCALISÉES EN POITOU-CHARENTES (1990) .. *120*

TABLEAU 2 : CONVENTION U2000- LA ROCHELLE (EN MILLIONS D'EUROS) *131*

ILLUSTRATION 1 : LE QUARTIER UNIVERSITAIRE AVANT L'UNIVERSITÉ NOUVELLE *138*

ILLUSTRATION 2 : LE QUARTIER UNIVERSITAIRE EN 2000 ..... *138*

TABLEAU 3 : OPÉRATIONS PRÉVUES POUR 1991-1995 ET À ACHEVER EN DATE DE 1994 (EN MILLIERS D'EUROS) *143*

TABLEAU 4 : LES EFFECTIFS DE L'ULR- 1993-94 ..... *153*

TABLEAU 5 : SUBVENTIONS ATTRIBUÉES À L'ULR PAR LE SIVOM/CDV – 1991-1994 ..... *161*

TABLEAU 6 : PROGRAMMATION DES OPÉRATIONS UNIVERSITAIRES MENÉES PAR LA CDV (HORS CONSTRUCTIONS ET IMPLANTATIONS PROVISOIRES) *162*

TABLEAU 7: INVESTISSEMENTS U2000 ET HORS U2000 (EN MILLIONS D'EUROS) 164

TABLEAU 8: OPÉRATIONS NOUVELLES PRÉVUES DANS LE CADRE DU CPER 1994-1998 (EN MILLIONS D'EUROS).....164

TABLEAU 9: EFFECTIFS DE L'ULR PAR COMPOSANTE- 1993-1997.....169

TABLEAU 10 : EFFECTIFS DE L'ULR PAR CYCLE, FILIÈRE ET NIVEAU POST-BAC-1993-97.....170

TABLEAU 11 : CPER 2000-2006- LA ROCHELLE (HORS EIGSI).....185

TABLEAU 1: LE SCHÉMA UNIVERSITÉ 2000 POUR ALBI (EN M€) 214

TABLEAU 2 : SURCOÛTS PÉDAGOGIQUES À ALBI (EN €) 225

TABLEAU 3: ÉVOLUTION DES SITES UNIVERSITAIRES DE RODEZ ET ALBI : 1970-1995.....239

TABLEAU 4 : EFFECTIFS UNIVERSITAIRES, RENTRÉE 1996 - ALBI 249

TABLEAU 5 : COMPARAISON DES EFFECTIFS DES SITES UNIVERSITAIRES EN MIDI-PYRÉNÉES (HORS TOULOUSE), ANNÉE 1994-1995 258

TABLEAU 6 : LES PARTICIPANTS AU COMITÉ DE SITE -RODEZ.....263

TABLEAU 7 : VOLET U3M/CPER 2000-2006 POUR LES SITES DU NORD-EST (EN MILLIERS EUROS).276

TABLEAU 8 : BILAN U3M/2000-2006 POUR LES DEUX SITES D'ALBI ET DE RODEZ (EN MILLIONS €)277

TABLEAU 9 : SYNTHÈSE DES FORMATIONS EN 2000 -ALBI 280

TABLEAU 10 : SYNTHÈSE DES FORMATIONS EN 2000- RODEZ 281

SCHÉMA 1 : L'ACTEUR PUBLIC UNIVERSITAIRE.....314

TABLEAU 1: LES ASSEMBLÉES DÉLIBÉRATIVES : STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT 316

TABLEAU 2 : LES USAGES POLITIQUES LOCAUX DES COMPÉTENCES TECHNIQUES.....326

GRAPHIQUE1 : DÉPENSES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LES 3 DÉPARTEMENTS (%).....332

TABLEAU 3 : BUDGET « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » DES DÉPARTEMENTS : INVESTISSEMENT, FONCTIONNEMENT, TOTAL (MILLIERS D'EUROS).....333

TABLEAU 4 : RÉPARTITION CUMULÉE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT SUPÉRIEUR DU DÉPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME.....334

GRAPHIQUE 2 : DÉPENSES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LES 3 AGGLOMÉRATIONS (%).....336

GRAPHIQUE 3 : BUDGETS « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » DES AGGLOMÉRATIONS (MILLIERS D'EUROS).....337

TABLEAU 5 : BUDGET « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » DES AGGLOMÉRATIONS : INVESTISSEMENT, FONCTIONNEMENT, TOTAL (MILLIERS D'EUROS).....337

SCHÉMA 1: TRAJECTOIRE DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES LOCALES ET NATIONALES.....347

TABLEAU 1 : CLÉ DE RÉPARTITION FINANCIÈRE DES CPER 2000-2006 349

TABLEAU 2: VENTILATION BUDGÉTAIRE CUMULÉE PAR SITE ET PAR PARTENAIRE ENTRE 1990 ET 2000 (EN MILLIONS D'EUROS).....349

TABLEAU 3: VENTILATION BUDGÉTAIRE DÉTAILLÉE PAR CONTRATS, PAR SITE ET PAR PARTENAIRE (EN MILLIONS D'EUROS).....350

TABLEAU 4 : INVESTISSEMENTS HORS PROGRAMMES ÉTATIQUES : RODEZ 352

TABLEAU 5 : INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES : LA ROCHELLE.....353

TABLEAU 6 : RATIO ENTRE LES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES SUPRA-LOCALES ET INFRA-LOCALES (MILLIONS D'€) *355*

TABLEAU 6 : RECENSEMENT DES CRISES AU SEIN DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES LOCALES *401*

ENCADRÉ 1 : UN BUDGET « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » TYPE D'UNE STRUCTURE LOCALE EN CHARGE D'UN SITE UNIVERSITAIRE DÉLOCALISÉ *423*

GRAPHIQUE 1: DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT UNIVERSITAIRE À ALBI ET RODEZ *425*

TABLEAU 1: DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT UNIVERSITAIRE À ALBI ET RODEZ (EN MILLIERS D'EUROS) *425*

GRAPHIQUE 2: DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT UNIVERSITAIRE DU DÉPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME (EN MILLIERS D'EUROS) *426*

TABLEAU 2: VENTILATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT UNIVERSITAIRE DU DÉPARTEMENT DE LA CHARENTE-MARITIME (EN MILLIERS D'EUROS) *427*

SCHÉMA 1: LES FACTEURS DE L'ATTRACTIVITÉ D'UN SITE UNIVERSITAIRE AUPRÈS DE SES PUBLICS-CIBLES *433*

SCHÉMA 2 : POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT UNIVERSITAIRE DE LA ROCHELLE, ALBI ET RODEZ *438*

TABLEAU 3 : LES EFFETS DE CONTEXTE DANS LES PROCESSUS DE L'ACTION PUBLIQUE UNIVERSITAIRE *446*

TABLEAU 1: LES RELATIONS AVEC LES AUTRES ET LEURS CARACTÉRISTIQUES *462*

SCHÉMA 1 : CHEMINEMENT D'UN RAISONNEMENT INSTRUMENTAL *465*

ILLUSTRATION 1: LA RÉGULATION POLITIQUE SELON J.-G. PADIOLEAU *467*

SCHÉMA 2: L'ENVIRONNEMENT TRIDIMENSIONNEL DU GOUVERNEMENT PAR L'ACTION UNIVERSITAIRE *467*

SCHÉMA 3: L'INTELLIGENCE GOUVERNEMENTALE PRAGMATIQUE ET TERRITORIALISÉE *471*

..... *472*

TABLEAU 2 : VARIATION DE CONTEXTES TERRITORIALISÉS ET VARIATIONS DES OPTIONS PRAGMATIQUES ET TERRITORIALISÉES *472*

SCHÉMA 4: LE PROJET D'UNIVERSITÉ DU NORD–EST ET LES ACTEURS-INTERMÉDIAIRES *477*

SCHÉMA 5 : LOGIQUE COGNITIVE DE L'ACTIVITÉ PROGRAMMATIQUE À VISÉE RÉGULATRICE *492*

TABLEAU 3 : PROGRAMMATION RÉGULATRICE, ILLUSTRATION *492*

TABLEAU 4 : GRILLE DE CRITÈRES DE LA PROGRAMMATION RÉGULATRICE *493*