



Fusionner les universités pour revitaliser la Lorraine ?

La genèse de l'université de Lorraine, entre concurrence nationale, rivalités universitaires et convergences territoriales (2005-2009)

Julien Barrier

« Les Lorrains attendent une université forte, unie. Si nous regardons bien le paysage aujourd'hui, dans vingt ans ou trente ans, si l'université de Lorraine ne l'est pas maintenant, il n'y aura plus d'université à Nancy. S'il n'y a plus d'université à Nancy, cela veut dire qu'un pouvoir intellectuel s'en va de Nancy et de Metz et d'Épinal et de tout le sillon lorrain [...]. Si, aujourd'hui, les quatre universités ne prennent pas cette décision, nous en porterons tous la responsabilité'. »

Le 1^{er} janvier 2012, les quatre universités de Nancy et Metz ont fusionné pour créer un établissement unique, l'université de Lorraine, fort de 54 000 étudiants. Succédant à la fusion des universités de Strasbourg en 2009, et opérée en même temps que celle des universités d'Aix-Marseille, cette fusion s'inscrit dans une dynamique nationale de regroupement des universités, visant entre autres à accroître leur « visibilité » face à la concurrence internationale (Aust, Crespy, 2009). Ce mouvement a largement été impulsé par des politiques ministérielles, avec le lancement en 2006 des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Pres), puis l'opération Campus en 2008², dont l'un des objectifs est d'accompagner « les projets de rapprochement et les fusions d'universités » (MESR, 2008, p. 4).

1. Intervention de Thierry Chapusot, dirigeant d'entreprise, au conseil d'administration de l'université Nancy 1-Henri Poincaré, procès-verbal de la séance du 6 avril 2010.

2. Créés dans le cadre de la loi sur la recherche de 2006, les Pres sont des structures visant à organiser des coopérations entre établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en leur permettant entre autres de mutualiser des moyens et de définir des projets fédérateurs. Pour une présentation de Campus, voir encadré 2 *Infra*.

Cet article propose de revenir sur l'enclenchement du processus de fusion des universités lorraines, en montrant que si ces initiatives nationales ont constitué un substrat propice au rapprochement, il a été largement structuré par des dynamiques territoriales singulières. Il s'agit plus précisément de rendre compte du rôle qu'ont joué les collectivités locales lorraines dans l'engagement d'une fusion qui, qualifiée de « révolution » à la lumière des rivalités historiques entre les villes de Metz et de Nancy³, n'avait rien d'une évidence, y compris au sein de la communauté académique. Ainsi, cinq ans auparavant, lorsque le président de l'université de Metz se déclarait favorable à un rapprochement entre les établissements de Nancy et Metz sous la forme d'un Pres, il écartait d'emblée la perspective d'une fusion, insistant de façon révélatrice sur la seule dénomination possible à ses yeux pour le Pres : « universités lorraines avec un "s" »⁴.

Saisir l'enclenchement du processus de fusion universitaire lorrain à l'aune des recompositions de l'enseignement supérieur et de la recherche

Depuis les années 1980, les collectivités territoriales se sont de plus en plus investies dans l'Enseignement supérieur et la recherche (ESR), notamment en participant au développement de nouveaux sites et au financement d'opérations universitaires, de leur propre initiative

3. « Excellence », *Le Républicain Lorrain*, 16 novembre 2010.

4. Intervention de Richard Liogier, Conseil économique social et environnemental de Lorraine, compte-rendu de la séance plénière du 2 mars 2007, p. 92.

ou dans le cadre de politiques de l'État (Filâtre, 1994 ; Filâtre, 2003). Plusieurs travaux ont examiné l'hypothèse d'une « territorialisation de l'enseignement supérieur », à la faveur de la montée en puissance de politiques constitutives, faisant du territoire un cadre structurant de régulation de l'action publique (Duran, Thoenig, 1996). Tout en soulignant que les relations entre collectivités et universités restent empreintes de tensions, sinon de conflits, certains ont alors pu interpréter les dynamiques à l'œuvre sous l'angle d'une appropriation croissante des intérêts territoriaux par les acteurs universitaires (Filâtre, Manifet, 2003 ; Filâtre, 2005). Cependant, d'autres travaux ont relativisé la portée de ce mouvement (Crespy, 2007), en soulignant la force des logiques sectorielles au niveau local, en particulier avec le poids acquis par les présidents d'universités (Aust, 2007)

La thèse d'une territorialisation de l'ESR a donc pu être remise en cause (Musselin, 2008a, p. 158). Pour autant, la question de l'articulation entre logiques territoriales et sectorielles au niveau local n'est pas épuisée. Bien au contraire, les orientations prises par les politiques nationales de l'ESR à partir du milieu des années 2000 paraissent en redessiner les enjeux, au moins sous deux rapports.

En premier lieu, l'institutionnalisation des coopérations entre établissements promue par les Pres et *a fortiori* par les fusions semble témoigner du renforcement de l'inscription territoriale des universités : le périmètre des regroupements s'aligne, en tendance, autour d'une unité et d'une identité territoriales. Certes, tant la définition que la gouvernance des Pres confirment à nouveau la prééminence des intérêts universitaires, qui réaffirment leur autonomie face aux collectivités (Aust, Crespy, 2009). Néanmoins, si les collectivités sont diversement impliquées en fonction des configurations locales, la question du périmètre des regroupements peut correspondre à des enjeux forts pour les collectivités : dans certains cas, ces dernières parviennent à infléchir la définition des Pres au nom des équilibres locaux (Musselin, 2008b).

En second lieu et dans le même temps, ces relations sont aussi affectées par l'essor de politiques fondées sur la sélectivité et promouvant la différenciation du système universitaire : présente en demi-teinte dans les Pres, cette tendance s'affiche plus nettement avec l'opération Campus et avec les Investissements d'avenir (Ravinet, 2012). Dans ce contexte, dominé par des discours sur l'intensification de la concurrence internationale, deux tendances s'esquissent. D'une part, du point de vue des objectifs poursuivis, la recherche d'équilibre dans l'aménagement de la carte universitaire semble s'effacer, au moins partiellement, au profit de la concentration de ressources sur des « sites d'excellence » ; cela a pour corollaire le spectre de la marginalisation de territoires et d'établissements qui seraient relégués à la périphérie. D'autre part, ces politiques s'adossent à une redéfinition des formes d'intervention de l'État, avec le recours systématique à des procédures d'appel à projets.

L'intensification de la mise en concurrence des territoires et des établissements – pour l'obtention de ressources a un double effet. Elle est à la fois un puissant levier pour mobiliser les collectivités, tout en renforçant le pouvoir des autorités nationales, poussant les acteurs locaux à « se conformer aux attentes ministérielles » (Aust, Cret, 2012, p. 28). Si les conséquences de ces tendances commencent à être documentées, la grande variabilité des configurations territoriales invite à entrer dans l'épaisseur des jeux locaux pour saisir leurs déclinaisons spécifiques, mais également la façon dont elles se combinent entre elles.

En mobilisant des données issues d'une enquête sur les fusions d'universités, nous proposons de montrer comment la retraduction de ces dynamiques nationales au sein d'une configuration locale, marquée par des enjeux spécifiques, a conduit à enclencher le processus de fusion des universités lorraines. Pour cela, cet article recompose une séquence d'événements critiques, au cours de laquelle s'est cristallisé le projet de fusion entre les universités de Metz et Nancy. La période retenue pour l'analyse démarre en 2005, à la veille du lancement des Pres ; elle s'achève en 2009, lorsque les présidents des quatre universités lorraines engagent officiellement une réflexion visant à examiner l'hypothèse de la création d'un établissement unique la fusion étant adoptée deux ans plus tard, en janvier 2011, par un vote de leurs conseils d'administration. Cet article ne prétend donc pas épuiser le « pourquoi » de la fusion, ni expliquer son aboutissement : il vise à montrer en quoi l'enclenchement du processus a été façonné par des dynamiques localisées, au croisement des intérêts sectoriels et territoriaux. On s'attachera en particulier à montrer que ce processus résulte d'une série de réajustements successifs des positions des collectivités et des universités, ces réajustements étant structurés par des jeux de (re)formulation de scénarios sur l'avenir du système d'enseignement supérieur lorrain, dans le contexte de l'essor de politiques nationales fondées sur la sélectivité et la différenciation.

Le dispositif d'enquête

Cet article est issu d'une étude en cours sur les fusions d'universités en France, conduite en collaboration avec Christine Musselin dans le cadre du projet ANR intitulé *Les mutations organisationnelles de l'administration française* (Mutorg Admi). L'enquête sur la fusion lorraine s'est appuyée sur la réalisation d'une quarantaine d'entretiens semi-directifs auprès d'universitaires et de représentants des collectivités territoriales (élus et administratifs), complétée par l'analyse de multiples sources écrites (e.g. procès verbaux de conseils universitaires, rapports publics, presse spécialisée et régionale). Un des objectifs de l'enquête était de retracer la genèse du projet de fusion, ce qui nous a amené à nous intéresser de près au rôle des collectivités territoriales, rapidement apparues comme un facteur central. L'analyse du cas lorrain a en outre bénéficié des éclairages comparatifs fournis par la réalisation d'une enquête sur la fusion des universités strasbourgeoises, ainsi que par la constitution d'un corpus d'articles de presse sur d'autres projets de regroupements universitaires.



Romain Gibert

Un espace universitaire régional marqué par des rivalités, confronté à la concurrence nationale et européenne

Les pôles universitaires de Nancy et de Metz

L'essentiel des forces de l'enseignement supérieur et de la recherche en Lorraine, établissements publics et privés confondus, se concentre sur les métropoles de Nancy (département de la Meurthe-et-Moselle) et de Metz (département de la Moselle), qui rassemblent environ les trois quarts des effectifs étudiants de la région. Cependant, les deux villes n'ont pas le même poids dans ce paysage, le centre de gravité lorrain penchant nettement du côté de Nancy.

Alors que Nancy est volontiers décrite comme une ville d'universitaires et d'intellectuels, Metz a l'image d'une ville commerçante et industrielle (Frémont, 2001). À la longue histoire des établissements universitaires nancéens s'oppose en effet l'histoire tourmentée de l'enseignement supérieur messin avant la création de l'université de Metz en 1970⁵. En résultent des différences toujours marquées

au profit de Nancy en termes de population étudiante⁶ et d'effectifs d'enseignants-chercheurs⁷. Différences également sensibles en termes de reconnaissance et de rayonnement scientifiques⁸ : l'université de Metz a construit très largement son développement sur l'expansion des formations de premier cycle au cours des années 1980 et 1990 (CNE, 2005), là où les universités de Nancy capitalisent sur des capacités de recherche déjà bien établies (Rollet, Choffel-Mailfert, 2007).

Ces différences ont longtemps nourri des concurrences fortes entre les universitaires messins et nancéiens. Certes, elles commencent à s'atténuer au milieu des années 2000 : les universités de Metz et Nancy, après avoir décidé de partager leurs écoles doctorales en 1999, ont présenté en 2004 une offre de formation commune et harmonisée à la faveur de la réforme LMD (licence master doctorat). Toutefois, ces initiatives de coopérations restent empreintes de logiques défensives, d'autant

6. En 2008, l'aire urbaine de Nancy compte un peu plus de 42 000 étudiants, contre 22 000 pour celle de Metz (Lemmel, 2011)

7. En 2008, on recense un peu plus de 500 enseignants-chercheurs à l'UPVM, alors que les trois universités nancéiennes en totalisent environ 1 700.

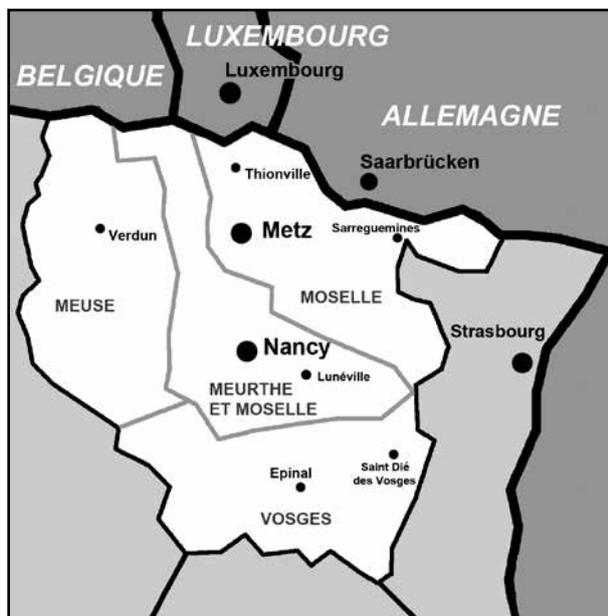
8. Même s'il existe d'importantes différences en fonction des spécialités considérées (AERES, 2010).

5. L'annexion de la Moselle par l'Allemagne entre 1871 et 1918 a durablement bridé le développement académique de Metz.

plus fortes que le périmètre des établissements suit les contours de collectivités territoriales qui, à bien des égards, se vivent comme rivales.

Les collectivités territoriales et l'enseignement supérieur et la recherche en Lorraine

Depuis les années 1990, les collectivités lorraines apportent un soutien significatif au développement de l'ESR. Comme ailleurs, elles portent pour l'essentiel sur le financement de constructions immobilières, le soutien à des opérations de recherche et à des structures de transfert technologique.



Le pôle messin

Sur le site de Metz, on compte une seule université, « pluridisciplinaire hors santé », l'université Paul Verlaine de Metz (UPVM), à laquelle s'ajoutent de nombreux établissements de statuts différents, principalement des écoles d'ingénieurs. Citons l'École nationale d'ingénieurs de Metz, les antennes lorraines de l'École nationale supérieure des arts et métiers (Ensam Metz) et de l'École supérieure d'électricité (Supélec Metz), ainsi que Georgia Tech Lorraine, une antenne locale du Georgia Institute of Technology, basé aux États-Unis.

Le pôle nancéien

Le paysage de l'enseignement supérieur nancéien s'articule pour l'essentiel autour de trois universités : l'université Nancy 1/Henri Poincaré (UHP), université à dominante scientifique et médicale ; l'université Nancy 2, spécialisée dans les lettres et les sciences humaines et sociales ; l'Institut national polytechnique de Lorraine (INPL), constitué de sept écoles d'ingénieurs, mais assimilé de par ses statuts à une université.

Source : J. Barrier.

Une configuration d'acteurs à géométrie variable sur les sites de Metz et Nancy, marquée par des rivalités.

Les jeux d'interventions croisées des collectivités lorraines dans l'ESR tels qu'ils se sont stabilisés depuis les années 1990 au travers des grands plans de construction universitaire comme Université 2000 et des contrats de plan État-région (Cper) – s'agencent principalement autour de trois « chefs de file » (Gaudin, 2007).

Pour le pôle nancéien, le conseil général de Meurthe-et-Moselle contribue au financement de nombreuses opérations, mais c'est la communauté urbaine du Grand Nancy, présidée depuis 2001 par André Rossinot également maire de Nancy depuis 1983, qui joue incontestablement le rôle de « chef de file » dans la conduite de l'action publique en matière universitaire. À Metz, la configuration est inversée : cherchant à compenser le faible investissement de cet enjeu par Jean-Marie Rausch, maire de Metz de 1971 à 2008, et président de l'agglomération Metz Métropole de 2002 à 2008, ce rôle a été endossé par le conseil général de Moselle, soucieux de protéger le développement d'une université de Metz jugée fragile face à ses puissants voisins nancéiens⁹. L'idée qui prévaut pour la Moselle est que si on laisse les rapports de force universitaires s'exercer sans régulation territoriale, « les Messins mettront cinq ans, dix ans, quinze ans à disparaître¹⁰ ».

Troisième acteur de ce système, le conseil régional intervient sur les deux pôles, en jouant un rôle souvent présenté comme celui de « garant des équilibres territoriaux ». En pratique, depuis les années 1990, cela consiste à affirmer que l'allocation de financements aux universités ne doit pas être strictement indexée sur le poids des établissements ce qui renforcerait mécaniquement le pôle nancéien –, mais chercher à compenser le moindre développement du pôle messin, selon une « politique de rattrapage ». Cette ligne d'action renvoie pour partie à la position de force des élus mosellans au sein du conseil régional, avec trente et un sièges contre vingt-deux pour la Meurthe-et-Moselle ; la Moselle représentant près de la moitié du PIB régional, ses élus veillent à ce que les crédits alloués aux projets universitaires mosellans soient à la hauteur des contributions fiscales du département.

Le fait que des concurrences et des clivages territoriaux alimentent et recourent des rivalités universitaires est assez classique, mais la situation lorraine se distingue du schéma où les différences de rayonnement entre sites universitaires

9. Cette situation a commencé à changer à partir de 2008, à la faveur d'une alternance politique à la mairie de Metz, avec l'affirmation d'un rôle plus important de Metz Métropole en la matière. On y reviendra plus loin.

10. Entretien avec un agent de collectivité territoriale, 14 septembre 2012.

au sein d'une région se conforment, comme c'est plus habituellement le cas, aux hiérarchies urbaines (Baron, 2009). Pour le département de la Moselle, l'université de Metz ne doit pas se réduire à une « université de proximité », mais constituer un centre académique reconnu permettant d'alimenter le puissant tissu économique mosellan. De son côté, la métropole nancéienne veille à soutenir le rayonnement de ses universités, conçu comme une ressource essentielle dans un département plus faible économiquement. Cette configuration singulière produit, de façon quasiment structurelle, une tension récurrente dans l'espace régional. Celle-ci, on le verra, est déterminante pour saisir les jeux d'acteurs qui ont présidé à l'émergence du projet de fusion lorrain.

Affirmer la place de la Lorraine dans (et par) l'enseignement supérieur et la recherche.

Les interventions des collectivités lorraines ont été de plus en plus structurées par deux puissants *leitmotifs* à partir de la seconde moitié des années 2000. En premier lieu, reprenant le mythe mobilisateur de la « société de la connaissance », l'ESR est considéré comme un des facteurs centraux de la compétitivité des territoires. En second lieu, ces interventions ont été stimulées par un sentiment d'urgence face à l'intensification de la concurrence nationale et internationale entre universités ; cette idée est elle-même alimentée par l'affirmation croissante de politiques nationales fondées sur la sélectivité et la différenciation des territoires, d'abord avec la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur en 2006-2007, puis par les vagues successives et rapprochées de grands appels à projets nationaux qui démarrent avec le plan Campus en 2008.

Si ces deux *leitmotifs* semblent irriguer l'action de la plupart des collectivités françaises dans ce domaine, ils font l'objet d'une problématisation spécifiquement lorraine. Tout d'abord, le soutien à l'ESR et aux univer-

sités en particulier¹¹ est de plus en plus apparu comme la clé de voûte des initiatives d'accompagnement du développement économique et des reconversions industrielles lorraines engagées depuis les années 1980. Lancé en 2005 par le vice-président du conseil régional, Jean-Yves Le Déaut, le slogan « Les mines lorraines du XXI^e siècle seront des mines de matière grise » en constitue un saisissant raccourci. L'enjeu de la concurrence s'est quant à lui cristallisé autour de la crainte d'une marginalisation durable des universités lorraines dans la carte nationale de l'ESR celle-ci pouvant contribuer, à terme, à une marginalisation des territoires lorrains dans leur ensemble. Ce scénario est nourri par des considérations sur la situation géographique de la Lorraine, avec la proximité de l'université du Luxembourg et plus largement le contexte de la « Grande Région » transfrontalière –, et de celle de Strasbourg. Dans un contexte de tendance à la baisse des effectifs étudiants dans la région, la fondation de l'université du Luxembourg en 2003, dotée de puissants moyens financiers, fait craindre un possible *brain drain* des étudiants lorrains – voire des universitaires les plus réputés. La fusion des universités de Strasbourg, dont la concrétisation semble acquise dès le début de l'année 2007, ne peut qu'ajouter un motif de préoccupation : l'image qui revient dans les discours est celle d'une « carte vide » entre Paris et Strasbourg. Ces éléments permettent de rendre compte de l'importance que revêt l'enjeu universitaire pour les collectivités, mais ils ne suffisent pas à expliquer la dynamique qui s'enclenche à partir de 2008 autour d'un projet de fusion.

Des projets de Pres à l'émergence d'un scénario de fusion : le rôle catalyseur du plan Campus

Au début de l'année 2008, la préparation d'un projet en réponse au plan Campus est envisagée par les universités de Nancy et Metz comme un moyen de consolider leurs coopérations sur une initiative de grande ampleur. Au vu des attentes du jury en matière de structuration du paysage de l'ESR, les exécutifs universitaires souhaitent faire du projet un catalyseur vers la création d'une université unique en Lorraine, envisagée à l'horizon 2020. En décembre 2008, l'horizon d'une éventuelle fusion a changé du tout au tout : les présidents ont commencé à examiner la faisabilité d'une fusion en 2012.

La période de préparation du plan Campus, en correspondant à une reconfiguration profonde des

L'opération Campus : un plan investissement « massif et ciblé » sur l'immobilier universitaire

Lancée en février 2008, l'opération Campus ou plan Campus – est un programme national d'investissement dans l'immobilier universitaire, visant à faire émerger des « campus d'excellence ». Financée à hauteur de cinq milliards d'euros par la vente d'une partie des actions d'EDF détenues par l'État, l'opération représente un investissement massif, mais ciblé et sélectif : la procédure d'appel à projets mise en place doit aboutir à la sélection d'un total de dix projets, articulés autour de grands objectifs en matière d'enseignement, de recherche, de structuration territoriale et de vie étudiante. Aux dix projets retenus à l'issue des deux vagues de sélection par un jury international, en mai et juillet 2008, vont s'ajouter en 2009 deux autres projets, dont le projet lorrain, financés dans le cadre du « plan de relance ».

11. Compte tenu de la faiblesse relative de l'implantation des organismes de recherche nationaux en Lorraine, l'action sur la recherche passe essentiellement par les établissements d'enseignement supérieur.

anticipations et des préférences des acteurs, constitue donc un moment critique dans la genèse de l'établissement lorrain. Cette reconfiguration résulte d'une série de jeux de repositionnement et d'alliance entre les exécutifs universitaires, les collectivités territoriales et la tutelle ministérielle, dans lesquels les collectivités ont joué un rôle déterminant en posant les bases d'un alignement collectif sur l'option d'une fusion. Pour saisir ces jeux, il est nécessaire de revenir sur les principales étapes de cette séquence critique.

Le paysage des coopérations interuniversitaires à la veille du plan Campus (2005-2007)

Il faut d'abord se pencher rapidement sur la structuration des coopérations interuniversitaires début 2008. À cette date, les quatre universités lorraines sont engagées dans la construction d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (Pres) régional, en discussion depuis 2005-2006, dont on prévoit alors la création en 2009. Mais, en parallèle, elles sont aussi impliquées dans deux autres structures de coopération, respectivement centrées sur les sites de Nancy et Metz, l'EPCS Nancy université¹² et l'Institut européen de l'entreprise et de ses techniques (Iseetech)¹³. Cette structuration ambiguë, entre défense de logiques métropolitaines et émergence d'une logique régionale, s'explique par une série de positionnements affirmés en 2006, résultant d'un jeu de négociation entre les collectivités et les universités, sur fond de préparation du contrat de plan État-région 2007-2013 et du lancement des Pres par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Initialement, les universités nancéiennes avaient envisagé la création d'un Pres nancéien, afin d'approfondir des coopérations déjà engagées depuis 2001 sous l'égide du label « universités de Nancy ». À l'occasion de discussions informelles, les présidents d'université ont même commencé à discuter de la possibilité d'une fusion des trois établissements nancéiens. Cependant, ce Pres ne voit pas le jour sous la forme prévue. La Région a fortement appuyé la création d'un Pres régional, en en faisant un axe de préparation du Cper. Elle entend ainsi éviter la mise à l'écart de l'université de Metz, qui pourrait fragiliser son développement futur. Les universités nancéiennes ont accepté l'option d'un Pres régional, mais à la condition de créer un EPCS nancéien. Il s'agit de préserver la possibilité d'un rapide approfondissement des coopérations universitaires à

Nancy en créant un « quasi-Pres », envisagé comme un préalable à une possible fusion à Nancy, tout en ménageant une ouverture à Metz par la suite. Celle-ci n'est pas vue d'un mauvais œil par l'agglomération de Nancy, dont le président cherche depuis plusieurs années à promouvoir des coopérations avec la ville de Metz : il entend arrimer Nancy aux dynamiques socioéconomiques du nord de la Lorraine, en en faisant un pivot du « sillon lorrain », depuis Épinal au sud jusqu'à Metz et Thionville au nord.

À Metz, l'Iseetech est une initiative impulsée par le conseil général de Moselle. L'un de ses objectifs sous-jacents est de constituer un pendant messin à Nancy-université, à défaut de constituer un Pres centré sur Metz¹⁴. La structure permet notamment de flécher des financements sur des opérations messines dans le cadre du Cper. Sa mise en place est pensée comme un « cliquet d'irréversibilité » pour concentrer des ressources à Metz et conforter sa position dans le jeu régional. Cette vision est partagée par l'université de Metz. En effet, si elle est favorable à un rapprochement avec Nancy dans le cadre d'un Pres régional notamment parce que son potentiel de recherche ne lui permettrait pas de s'affirmer seule dans la concurrence nationale et européenne –, les ressources de l'Iseetech peuvent constituer un levier dans la définition des conditions de coopération avec les Nancéiens.

Pour résumer, tout en étant marquées par des concurrences et en entretenant sur certains points les rivalités entre les universités de Metz et Nancy les actions des collectivités territoriales en 2005-2006 concourent à produire les conditions de possibilité de coopérations plus institutionnalisées entre ces établissements. *A minima*, en prenant pour point de convergence l'hypothèse d'un Pres régional, rapidement devenue indiscutable, elles ont conduit à révoquer le scénario d'un Pres exclusivement nancéien, qui aurait pu durablement freiner ces coopérations. Par ailleurs, paradoxalement, tout en relevant clairement d'une logique défensive, l'initiative du département de la Moselle contribue *de facto* à établir des conditions favorables à un rapprochement de l'université de Metz avec celles de Nancy ; elle rééquilibre en effet le rapport de force régional à l'avantage de l'université de Metz, ce qui lui permet d'aborder plus sereinement ses échanges avec Nancy.

Ces échanges se poursuivent durant l'année 2007, mais les coopérations interuniversitaires restent surtout centrées à Nancy, en s'ouvrant peu à peu sur Metz. Elles progressent de façon incrémentale en se nouant sur des projets circonscrits, au cas par cas

12. Rappelons qu'un EPCS (établissement public de coopération scientifique) est l'un des statuts juridiques que peuvent adopter les Pres.

13. Créé sous la forme d'une association en 2007, Iseetech vise à fédérer des établissements d'enseignement supérieur et des entreprises autour de projets de coopération et de transfert technologiques en Moselle.

14. L'option de la création d'un Pres messin a été brièvement envisagée avant d'être écartée. Bien que le site messin comporte plusieurs établissements, ils ne pouvaient pas constituer un Pres en raison de leurs statuts juridiques. Ainsi, rappelons que deux des principales écoles d'ingénieurs de Metz, l'Ensam et Supélec, sont des antennes d'établissements franciliens, eux-mêmes déjà engagés dans la construction d'un Pres en Île-de-France.



Romain Gilbert

comme la mise en place d'un service mutualisé de valorisation de la recherche à l'échelle régionale, sans nécessairement s'appuyer sur les structures établies en 2006. Alors que l'année 2006 a été un moment d'intense création institutionnelle, renvoyant à des logiques de préemption et de défense de « territoires », 2007 marque une forme d'enlèvement des constructions institutionnelles. En effet, à Nancy, l'élection à la tête d'un des établissements d'un président opposé à une fusion rapide, ajouté à la complexité du fonctionnement de l'EPCS Nancy université, décrédibilise le scénario d'une fusion à court terme des universités nancéiennes. De même, l'élaboration des statuts d'un Pres régional se révèle difficile, notamment du point de vue de la définition d'un équilibre dans les représentations territoriales au sein des instances de décision. L'idée d'une fusion Nancy-Metz n'est donc pas à l'ordre du jour : l'hypothèse qui prévaut fin 2007 est celle d'une intégration qui se ferait d'abord à Nancy, sans que sa forme ne soit définie (on évoque le scénario d'un regroupement « confédéral », plutôt que d'une fusion), puis serait éventuellement étendue à Metz. Les Messins continuent à avancer avec prudence, tandis que les promoteurs d'une fusion à Nancy veulent d'abord faire avancer les coopérations métropolitaines : ils ne sont pas hostiles à une fusion avec Metz, mais estiment que ce projet aurait peu de chances d'aboutir. Les discussions sur Nancy étant déjà délicates, inclure Metz dans un scénario de fusion à court terme ne pourrait que compromettre le processus, compte tenu des tensions constantes liées au maintien des équilibres territoriaux. La donne va changer avec le lancement du plan Campus en 2008.

Le plan Campus comme creuset et catalyseur d'un projet de fusion (2008-2009)

Début 2008, dans le contexte de la préparation d'une réponse commune des universités lorraines à l'appel à projets Campus, les présidents commencent à envisager une fusion de leurs établissements, qui se situerait à l'horizon 2020. Pour les présidents, l'échéance fixée est volontairement lointaine : il s'agit là d'une simple hypothèse de travail, qui n'a pas valeur d'engagement. Elle est surtout destinée à marquer la disposition des établissements à coopérer et à mettre de côté leurs rivalités, tout en insérant ces coopérations dans une perspective plus ambitieuse. Mais l'inscription de cette hypothèse dans la note d'intention en réponse à l'appel Campus va, pour la première fois, faire exister formellement un scénario de fusion Metz-Nancy. Surtout, ce qui n'est encore qu'une simple conjecture à long terme devient, en l'espace de quelques mois, un projet crédible à court terme. En effet, le plan Campus va jouer le rôle de creuset, puis d'accélérateur, d'un projet de fusion rassemblant les quatre universités lorraines en 2012.

La menace d'un gel des coopérations interuniversitaires entre Metz et Nancy

Fin avril 2008, les quatre universités lorraines déposent conjointement un dossier de candidature au plan Campus. Il propose une série de réaménagements et de réalisations immobilières pour les sites de Metz et de Nancy. Guidé par un souci d'équilibre entre les deux villes, le projet envisage la constitution d'un campus « multipolaire » et « intégré », première étape de la construction d'une université unique en Lorraine en 2020. Les collectivités territoriales n'ont pas été fortement associées à la préparation du dossier, mais les exécutifs universitaires ont anticipé leurs réactions en veillant au respect des équilibres régionaux, et elles lui ont donné leur aval.

Fin mai 2008, le jury de l'opération Campus annonce que le projet lorrain ne fait pas partie des six projets retenus en première vague parmi lesquels figure l'université de Strasbourg –, mais est présélectionné pour un second examen, programmé pour la fin du mois de juin. Le jury apprécie l'ambition de rapprochement, mais reproche au dossier de manquer de cohérence sur le site messin ; il invite les établissements à présenter un projet immobilier recentré uniquement sur Nancy. Cette recommandation plonge les exécutifs universitaires et les collectivités territoriales dans le désarroi. Elle formule des injonctions contradictoires : alors qu'il est apprécié par le jury, le projet même de rapprochement entre les universités semble compromis. En effet, il semble exclu d'intégrer des opérations messines dans la deuxième mouture du dossier, alors que cela risque de susciter un conflit entre Metz et Nancy. La situation est d'autant plus délicate que le calendrier est serré et qu'il est jugé inconcevable de ne pas présenter de dossier à la seconde vague ; en outre, la sélection du projet présenté par Strasbourg avive le sentiment qu'il est urgent d'agir face à la concurrence.

La mobilisation des collectivités territoriales au service d'un projet lorrain

Alors qu'elle semblait devoir exacerber les rivalités territoriales, cette situation est paradoxalement débloquée par les collectivités territoriales. Plus encore, elle aboutit à consolider un projet de fusion qui demeurerait hypothétique pour les exécutifs universitaires.

Dès l'annonce des résultats, des discussions informelles s'engagent entre les services du conseil général de Moselle et ceux de l'agglomération de Nancy. À la lumière des enjeux financiers et politiques du plan Campus, on estime de part et d'autre qu'il faut rapidement apaiser le jeu des rivalités. En particulier, pour le conseil général de Moselle, il s'agit, encore une fois, de trouver une solution garantissant que l'université de Metz ne soit pas durablement mise à l'écart de la dynamique de coopération interuniversitaire nancéienne. Ce souci de contenir les

rivalités universitaires entre Metz et Nancy est amplifié par une reconfiguration du jeu politique local, résultant des récentes élections municipales de mars 2008. En effet, le nouveau maire socialiste de Metz, Dominique Gros, souhaite opérer une rupture vis-à-vis de la stratégie poursuivie par son prédécesseur Jean-Marie Rausch depuis les années 1980. Il entend non seulement relancer l'implication de la ville dans le développement universitaire, mais plaide plus largement pour un renouveau des relations entre Metz et Nancy. Ce changement offre une opportunité inédite à André Rossinot, réélu à la mairie de Nancy et à la présidence de son agglomération, pour faire avancer ses projets de coopération entre les deux métropoles, jusqu'alors en butte à l'indifférence de Rausch. Dans ce cadre, dénouer le problème de Campus est une priorité politique qui, pour Rossinot, dépasse de loin le dossier universitaire : un conflit sur Campus risquerait de fragiliser précocement le processus de rapprochement avec Metz. Il s'agit donc d'éviter que les universitaires nancéiens ne soient tentés de faire « cavaliers seuls ». L'hypothèse d'une intégration des quatre universités à court terme apparaît alors comme la solution la plus à même de contenir les concurrences universitaires, en imposant une solidarité institutionnalisée aux établissements. En arrière plan, il est envisagé que, dans le cadre de la consolidation des coopérations entre établissements, les financements qui seraient obtenus par Nancy *via* Campus devraient permettre aux collectivités de basculer des crédits bénéficiant à Metz, ce qui rend acceptable le dépôt d'un dossier recentré sur Nancy.

Suite à ces discussions, le 7 juin 2008, l'ensemble des exécutifs des sept collectivités concernées¹⁵ signe une déclaration publique, intitulée « Pacte territorial pour une université lorraine ». Ce texte affirme « la nécessité pour les quatre universités de Nancy et de Metz de réaliser dans les quatre ans l'unité structurelle de l'université Lorraine », et souligne que les collectivités soutiendront un dossier de candidature « lorrain » associant Metz et Nancy – à l'appel à projets Campus. Cette déclaration, qui marque l'engagement des collectivités pour un rapprochement institutionnalisé entre Metz et Nancy, revêt une triple signification. Finalisée en moins d'une semaine, la rapidité de sa préparation témoigne tout d'abord de l'urgence et de l'importance du dossier Campus pour les collectivités. Ensuite, symboliquement signée à la préfecture de région, elle met en scène la solidarité entre collectivités face à l'État, tout en suggérant qu'elles seront prêtes à se mobiliser pour porter politiquement le dossier lorrain. Enfin, elles adressent collectivement un message fort aux universitaires, puisqu'elles conditionnent *de facto* ce sou-

tien à la poursuite et à l'accélération du rapprochement entre Nancy et Metz.

En retour, la prise de position des collectivités contribue à dénouer le dilemme auquel faisaient face les universitaires. Ils s'accordent pour présenter ensemble un dossier Campus recentré sur des opérations nancéiennes avec l'hypothèse d'une compensation éventuelle pour le site messin par la suite – et qui propose d'avancer l'échéance d'une fusion potentielle à l'année 2016. Le Pacte territorial est indiscutablement un facteur déterminant de cette décision, mais ce n'est pas uniquement en raison de la pression exercée par les collectivités : il contribue aussi, et peut-être surtout, à redéfinir indirectement les scénarios de coopération universitaire. En effet, pour les Nancéiens, le fait que l'université de Metz et les élus mosellans se « lient les mains » en acceptant un dossier centré sur Nancy est perçu comme un gage de la capacité des Messins à accepter des compromis qui ne leur seraient pas immédiatement favorables. Autrement dit, la position adoptée par les Messins lève, aux yeux des universitaires nancéiens, un des principaux obstacles à la crédibilité et à la faisabilité d'un scénario de fusion Metz-Nancy.

De la mobilisation autour du label « Campus prometteur » à la consolidation du projet de fusion

Le dossier connaît un nouveau rebondissement le 12 juillet 2008, lorsque le jury de l'opération Campus annonce que le projet lorrain remanié n'est finalement pas retenu. Il est en revanche classé deuxième parmi les sept projets qui bénéficieront du label « Campus prometteur ». Ce label doit en principe ouvrir la voie à l'allocation prioritaire de moyens par d'autres canaux (contrats quadriennaux ou Cper sont alors envisagés), sans que les modalités n'en soient précisément définies par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Dans tous les cas, le financement sortirait du circuit de l'appel à projets pour se rapprocher d'une négociation contractuelle plus « classique », associant État, collectivités et établissements. Dans la lignée des alliances qui se sont dessinées au printemps, entre juillet et novembre 2008, on voit alors s'enclencher deux dynamiques parallèles, qui convergent pour accélérer et crédibiliser le scénario de fusion.

La première dynamique s'articule autour d'élus qui soutiennent le rattrapage du projet Campus et cherchent à défendre la position des territoires lorrains face à l'État. Dès l'été, plusieurs élus lorrains se mobilisent en faveur du projet Campus ; on y compte des figures de stature

15. La Région, les conseils généraux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle, les mairies de Metz et de Nancy ainsi que leurs agglomérations.

nationale comme le radical André Rossinot¹⁶ ou le socialiste Jean-Yves Le Déaut¹⁷. S'ajoutant aux interventions personnelles de différents élus auprès du Gouvernement, une délégation est reçue à l'Élysée durant l'été pour plaider la cause lorraine. La mobilisation des élus en faveur du projet est d'autant plus forte qu'elle renvoie à des enjeux dépassant le secteur de l'ESR. En premier lieu, le dossier Campus apparaît comme une opportunité de donner un contenu concret au rapprochement entre Metz et Nancy porté par les maires des deux villes. En second lieu, le dossier universitaire apparaît alors comme un levier pour interpellier le Gouvernement sur la situation économique de la région, situation qui devient en retour un élément de négociation du dossier Campus. Ainsi, dès juillet 2008, est formulée l'hypothèse que le financement du projet Campus lorrain pourrait être une compensation au départ annoncé des garnisons de Metz qui concernent plus de 7 500 emplois. Enfin, dans ce jeu de négociations à tiroirs, le caractère relativement consensuel du dossier universitaire, ajouté au fait qu'il met en scène la fin des rivalités historiques entre Metz et Nancy, fournit aux élus une base permettant d'afficher un front uni face à l'État. Au final, bien que ces mobilisations portent avant tout sur la question du financement du projet Campus, elles ne peuvent que renforcer le scénario de fusion annoncé dans le projet, qui constitue une pièce centrale de l'argumentaire d'unité lorraine déployé par les élus.

Cette dynamique politique a un effet en retour sur les exécutifs universitaires, qui convergent autour d'un projet d'université unique à l'horizon 2012. En effet, en septembre 2008, les présidents des quatre universités prennent une double décision : engager un chantier de réflexion pour aller vers la construction d'une université unique en Lorraine dont la forme restera à déterminer – et d'en fixer l'horizon à 2012. Cette décision renvoie à quatre éléments. Premièrement, dans le contexte des discussions autour du « rattrapage » de l'opération Campus, les présidents entendent donner un signal fort de leur volonté de rapprochement, ce qui ne peut qu'ajouter un poids supplémentaire au projet lorrain. Deuxièmement, la « faisabilité » et la « crédibilité » croissantes d'une fusion Nancy-Metz semble encore renforcée par l'annonce de nouvelles modalités de financement du projet Campus en Lorraine : comme elles sortent du cadre contraignant de l'appel à projets, elles permettent d'envisager d'inclure à nouveau des opérations messines. Troisièmement, l'inclu-

sion des Messins dans un projet de fusion contribue, par contrecoup, à reconfigurer les perspectives de coopération interuniversitaire à Nancy. En effet, le projet d'une fusion à Nancy était principalement porté par l'université Nancy 1, avec quelques réticences au sein de l'université Nancy 2 et, surtout à l'Institut national polytechnique de Lorraine. Ces deux établissements pouvaient craindre d'être dans une position défavorable face à Nancy 1 considérée comme l'université la plus puissante en termes d'effectifs, de moyens et de rayonnement à Nancy pour définir les modalités de fonctionnement d'une université unique. Or, l'entrée de Metz dans le jeu apparaît comme le gage d'un assouplissement des négociations, en offrant à ces établissements un contrepoids supplémentaire à Nancy 1. Quatrièmement, enfin, à la lumière des repositionnements des collectivités, les présidents sont plus que jamais convaincus que la création d'une université unique représente une « chance » pour la Lorraine ; or, la bonne entente entre présidents, qui s'est affirmée au cours des mois précédents, apparaît comme une des conditions indispensable à la réalisation du projet. Il s'agit donc d'aligner ces échéances sur celles de leurs mandats, qui s'achèveront en 2011-2012, afin d'éviter que l'élection potentielle d'un président opposé au rapprochement ne fasse dérailler le processus.

Entre septembre et novembre 2008, les présidents lancent une consultation informelle auprès de quarante responsables au sein de leurs établissements, pour sonder leur adhésion à un projet de fusion. Celle-ci les conduit à amorcer, en 2009, une procédure actée par leurs conseils d'administration visant à étudier différents scénarios de rapprochement, dont la fusion reste alors « une hypothèse parmi d'autres¹⁸ ».

Épilogue : une fusion rendue inéluctable ?

Fin novembre 2008, le président de la République Nicolas Sarkozy confirme son soutien au projet Campus Lorrain, associant désormais des opérations à Nancy et à Metz. Présentée comme une contrepartie des restructurations militaires, il annonce une enveloppe financière comprise entre trente et soixante millions d'euros, qui pourra faire l'objet de négociations ultérieures. Sans qu'il soit possible de départager les facteurs ayant joué, les acteurs estiment que cette décision a été motivée par la mobilisation des élus, mais aussi par l'engagement des quatre établissements pour une université unique à l'horizon 2012. En effet, selon plusieurs témoignages, lors d'une visite à Nancy le 4 novembre 2008, dans le cadre d'un colloque sur la mobilité étudiante, Valérie Pécresse aurait été « convaincue » par la détermination des quatre

16. Jouissant d'une forte légitimité politique – ancien ministre, il est alors président d'honneur du parti radical – Rossinot sollicite directement la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche Valérie Pécresse sur cette question.

17. Jean-Yves Le Déaut, député socialiste de la Meurthe-et-Moselle, premier vice-président du conseil régional de Lorraine, est alors aussi vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

18. Procès-verbal de la « séance commune des quatre conseils d'administration lorrains », 12 mai 2009, p. 6.



Romain Gibert

présidents à faire aboutir un rapprochement entre leurs établissements.

Dans les mois qui suivent, les modalités précises du regroupement universitaire ne sont pas encore stabilisées. Le terme de fusion est mobilisé avec prudence et l'on envisage la possibilité d'une « université confédérale ». La forme que prendra le rapprochement, s'il est entériné, dépendra des décisions des conseils d'administration des établissements.

La séquence d'événements que nous avons décrite ne préjuge donc pas de la création de l'université de Lorraine, ni de la forme que prendra *in fine* l'institution, mais elle constitue un moment critique dans l'enclenchement du processus de fusion, en forgeant durablement une conjoncture favorable à celle-ci. En effet, la création d'un établissement unique, qui présenterait une forme d'intégration supérieure à celle d'un Pres, devient désormais le point de mire des coopérations universitaires lorraines. De plus, même si le résultat des discussions sur la forme de l'établissement reste indéterminé, ces débats vont être fortement structurés par la double convergence qui s'est opérée entre collectivités et entre exécutifs universitaires à l'occasion de Campus. Tandis que le soutien, fortement publicisé, des collectivités rend coûteux un retour en arrière de la part des présidents, plusieurs élus lorrains citent fréquemment ce rapprochement comme un événement exemplaire pour la structuration territoriale de la Lorraine. Ceux-ci mobilisent

le succès du plan de rattrapage comme un des éléments qui accréditent l'intérêt d'une fusion auprès de leurs conseils¹⁹. Par ailleurs, cette convergence contribue à faire émerger un nouveau schème dans les discours des universitaires et des collectivités. L'idée que l'ESR constitue une ressource essentielle pour le développement du territoire connaît une retraduction : le destin régional est étroitement lié à l'avenir de l'ESR en Lorraine, avenir qui dépendra de la construction d'une grande université régionale, seule à même d'affronter la concurrence internationale. Autrement dit, dans ces discours, la création d'une université unique est une étape nécessaire sur le chemin conduisant à la revitalisation d'une région durement touchée par des restructurations industrielles.

Le 25 janvier 2011, les conseils d'administration des quatre établissements lorrains votent, à la majorité, la création de l'université de Lorraine.

19. Ainsi, l'argument d'une « prime à la fusion » revient dans les discussions de préparation des réponses aux appels à projets inscrits dans le cadre du programme Investissements d'avenir, lancé en 2010.

Conclusion

Dans cet article, nous nous sommes efforcés de montrer comment les collectivités territoriales lorraines avaient participé à une redéfinition des modalités de coopération entre les universités de Metz et de Nancy. Elles contribuent à la fois à recomposer et définir le périmètre des coopérations institutionnelles entre établissements, à renforcer l'orientation de ces coopérations dans le sens d'une fusion, et enfin, à accélérer le rythme de ce rapprochement. Si les universitaires sont bien à l'origine d'un premier scénario de fusion, celui des universités de Nancy évoqué informellement entre universitaires dès 2005, c'est le jeu croisé des interactions entre établissements et collectivités qui aboutit à une reconfiguration des projets de regroupements universitaires lorrains. Ainsi, dans un contexte marqué par le lancement de l'opération Campus, l'option d'une fusion des établissements lorrains a été constituée par les collectivités comme un moyen de régulation des relations de concurrence entre universités. En concourant à accélérer un processus de rapprochement existant entre les établissements, cela a conduit à enclencher une dynamique aboutissant à la fusion des quatre universités de Nancy et Metz. L'option de la création d'une université unique a donc fonctionné comme un « opérateur de convergence » entre les collectivités territoriales et les universités de Metz et Nancy. La création de l'université de Lorraine apparaît, d'une part, comme une réponse aux craintes de marginalisation des territoires lorrains dans l'espace national, et d'autre part comme un instrument d'apaisement des concurrences entre Nancy et Metz, tant sur le plan universitaire que sur le plan des rivalités territoriales. Le caractère singulier du cas étudié invite à la prudence quant aux possibilités de généralisation de nos observations empiriques, mais on peut formuler trois séries de remarques pour en préciser la validité et la portée au regard de la question, plus large, des relations entre universités et territoires.

Les spécificités de la fusion lorraine

Premièrement, il convient de mettre en perspective le cas lorrain afin de préciser sa portée pour saisir, plus largement, le rôle des collectivités dans l'enclenchement de processus de fusion universitaires. Tout en mettant en évidence des dynamiques similaires, nos résultats soulignent deux spécificités du cas lorrain.

Tout d'abord, le fort engagement des collectivités lorraines en faveur d'un projet de fusion contraste avec les cas de Strasbourg et d'Aix-Marseille, où les collectivités sont globalement restées en retrait de l'enclenchement du processus (Rouillot, 2009). Cette différence peut s'expliquer par le fait que le projet lorrain s'inscrit dans le cadre des réponses à Campus, tout comme les projets de regroupement proposés à Lille et à Montpellier au même moment, eux aussi marqués par une plus forte attention

des collectivités. En effet, Campus produit des conditions propices à l'intervention des collectivités dans les discussions sur les coopérations interuniversitaires. L'opération encourage explicitement les regroupements universitaires et la participation des collectivités en outre, les retombées financières et la sélectivité de l'opération poussent les collectivités à intervenir pour ne pas « rater le coche ». Même si les établissements entendent conserver leur autonomie de décision, ils ne peuvent donc pas complètement ignorer les collectivités, qui peuvent être des alliés de taille.

Ensuite, par comparaison avec d'autres sites, où Campus catalyse également des discussions sur les regroupements universitaires, le cas lorrain semble se distinguer par la détermination des collectivités à ne pas laisser la main aux seuls établissements. La fermeté de l'injonction renvoie aux caractéristiques singulières de la configuration lorraine, où le dossier des coopérations universitaires met à l'épreuve, peut-être plus lourdement qu'ailleurs, les équilibres politiques régionaux. Elle est proportionnelle aux conséquences qu'entraînerait, aux yeux des collectivités, un conflit entre les établissements de Metz et de Nancy, susceptible de déborder du cadre universitaire pour réalimenter les tensions entre les deux métropoles et ce dans une conjoncture marquée par la volonté des élus de dépasser ces rivalités.

Une continuité plus qu'une rupture dans l'articulation entre logiques territoriales et logiques universitaires

Cependant, et c'est la deuxième observation que l'on peut tirer de cette analyse, si les collectivités ont joué un rôle décisif dans ce processus, celui-ci ne témoigne pas pour autant d'une évolution profonde dans les modes d'interaction entre institutions territoriales et universités. Sans que cela ne préjuge de l'évolution ultérieure de la structuration de leurs relations, il est clair que le processus étudié correspond à une *variation* dans les modalités « classiques » d'articulation entre intérêts universitaires et logiques territoriales, bien plus qu'à une redéfinition de leurs fondements.

Il faut d'abord souligner le caractère fortement contingent de l'alignement qui s'est dessiné entre le projet de regroupement porté par les universitaires et la vision territoriale portée par les collectivités. Ainsi, si le projet de fusion nancéien avait avancé plus rapidement, l'option d'une fusion « à quatre » dans un horizon de temps court ne se serait probablement pas imposée aussi facilement. De même, si la première mouture du projet Campus avait été sélectionnée, on peut raisonnablement penser que les coopérations entre Metz et Nancy seraient restées inscrites dans le cadre d'un Pres régional, avec le scénario d'une fusion à long terme et beaucoup plus hypothétique. Le caractère contingent de l'alignement des collectivités et des universités autour du projet de fusion est confirmé par l'analyse des événements ultérieurs à 2009, où les

collectivités se tiennent à l'écart des discussions sur les modalités de la fusion. Fortement contingent, le processus étudié ne correspond pas à l'imposition d'une logique territoriale aux acteurs universitaires. C'est un processus itératif au cours duquel les enjeux universitaires sont retraduits à l'aune des préoccupations des collectivités, qui en retour contribuent à redéfinir le positionnement des universitaires.

Dans le cas étudié, les capacités de régulation du jeu académique par les collectivités sont en effet substantielles, mais leur impact reste, encore une fois, fortement tributaire de leur appropriation par les exécutifs universitaires. Ce point est bien illustré par le renversement qui s'opère au moment de Campus. D'un côté, les collectivités font preuve d'une forte capacité d'action collective. En présentant un « front uni » aux universitaires, elles inversent la configuration dans laquelle les établissements nouent des alliances pour « faire bloc » contre des intérêts locaux fragmentés (Aust, 2007). Cependant, en dernière analyse, l'influence effective des collectivités sur les stratégies des établissements relève moins de l'injonction, que d'une forme de « coordination négative » (Scharpf, 1997) : ainsi, le Pacte territorial a avant tout conduit à prévenir le risque d'un conflit entre les universités de Nancy et de Metz, et à fournir un point de convergence autour duquel les exécutifs universitaires ont révisé leurs scénarios de coopérations. L'initiative du projet de fusion revient aux universitaires, tandis que le processus reste globalement marqué par la prééminence des établissements.

Sur un registre plus spéculatif, plusieurs éléments postérieurs à la période couverte dans cet article semblent pouvoir conforter ce constat. Si la fusion des universités lorraines est bien souvent présentée sous l'angle d'un partenariat « innovant » et « exemplaire » entre collectivités et universités, la situation reste marquée par des désajustements potentiels entre logiques sectorielles et territoriales au niveau local. En témoignent les entretiens avec les représentants des collectivités qui, à l'issue de la fusion, oscillent entre le satisfecit et l'affirmation d'une certaine vigilance vis-à-vis de la capacité des établissements à tenir compte de leurs objectifs. Du point de vue des collectivités lorraines, le changement le plus perceptible réside alors peut-être dans les ressources politiques offertes par le dossier des coopérations universitaires, qui font écho aux restructurations des modalités de coopérations entre villes. En effet, la constitution d'un front uni des collectivités lorraines à l'occasion du Pacte territorial est désormais systématiquement présentée par les élus comme l'étendard du renouveau des relations entre Metz et Nancy. À l'issue de la réforme des collectivités territoriales de 2010, où les élus lorrains ont milité pour la création de « pôles métropolitains » pour organiser les coopérations entre agglomérations (Sénat, 2010), la fusion des universités a ainsi été ré-enrôlée comme l'un des éléments de légitimation de la création du Sillon lorrain, premier pôle métropo-

litaire créé en France, associant Nancy, Metz, Épinal et Thionville. Toutefois, il est important d'insister sur le fait que ces éléments sont ici cités à titre d'hypothèse et que l'analyse mériterait donc d'être prolongée sur la période post-fusion.

Les effets locaux des politiques nationales de sélectivité et de différenciation : une intensification des logiques d'action par anticipation

Troisièmement, la focale adoptée dans cet article ne permet de porter qu'un éclairage indirect sur les reconfigurations de l'action de l'État dans le secteur de l'ESR, mais on peut *a minima* dégager leurs implications à l'échelle locale.

Le cas permet d'abord de revenir sur les logiques d'action à l'œuvre dans l'opération Campus. Il confirme que le recours à des appels d'offres sélectifs constitue un puissant instrument de mobilisation des collectivités par l'État, mais que celles-ci ne sont pas dépourvues de capacités de négociation ou d'inflexion des orientations ministérielles (Aust, Cret, 2012), nuanciant les analyses en termes de « gouvernement à distance » développées par Epstein (2005). En l'occurrence, confier la sélection des projets à un jury indépendant ne permet guère de limiter les capacités d'intervention des élus locaux auprès du pouvoir central²⁰. Plus encore, si les collectivités sont à certains égards « prises en otage par la mécanique d'appel à projets » pour reprendre les propos d'un interviewé –, qui les contraint à participer financièrement pour sécuriser l'obtention des aides de l'État, les collectivités lorraines se saisissent de l'opportunité pour tenter de peser, en retour, sur les acteurs universitaires avec le Pacte territorial. Enfin, on pourra noter que les effets de Campus sur les coopérations universitaires en Lorraine relèvent moins de la conformation à des prescriptions que des conséquences inattendues de l'appel à projets. Non seulement le projet « multipolaire » lorrain s'écarte du modèle plus métropolitain favorisé par le jury, mais ce sont les effets induits par l'échec aux deux premières vagues de sélection de Campus qui entraînent la constitution d'un projet d'université régionale.

Enfin, le cas étudié met en évidence le développement de registres d'action particuliers dans ce contexte. Il montre que l'affirmation de ces logiques de sélectivité et de différenciation a pour corollaire, pour les acteurs locaux et universitaires, la mise en place de stratégies guidées par l'anticipation d'une recomposition de la carte de l'ESR. Aux craintes d'une redistribution inégalitaire des ressources sur le territoire, s'ajoute l'idée que ces

20. Certains interviewés estiment d'ailleurs que l'expérience de Campus aurait conduit le ministère à renforcer l'indépendance des jurys dans la vague d'appels d'offres ultérieurs au Grand emprunt.

recompositions vont être durables, sinon irréversibles, compte tenu du caractère massif des investissements engagés. Pour le dire schématiquement, l'idée est qu'il faut agir vite, car on estime que les conséquences de l'inaction seraient désastreuses. Au-delà du déploiement de rhétoriques consistant à dramatiser une situation pour légitimer ou engager des actions, le cas fait apparaître une logique d'action spécifique : tout se passe comme si, face à des changements potentiellement irréversibles, il s'agissait pour les acteurs de produire localement d'autres irréversibilités afin de sécuriser durablement les objectifs qu'ils défendent. Ainsi, tout au long du processus, le conseil général de la Moselle tente de conjurer le scénario d'une marginalisation de l'université de Metz, en cherchant au contraire à sécuriser durablement son inclusion dans les dynamiques de coopérations nancéiennes. De

la même façon, lorsque les présidents décident d'avancer l'échéance d'un rapprochement en 2012, il s'agit de réduire la réversibilité du processus, avec en arrière plan l'idée que l'échec d'un regroupement aurait des conséquences négatives durables sur l'enseignement supérieur lorrain. Si ce type de stratégies anticipatrices n'est peut-être pas foncièrement nouveau, on peut faire l'hypothèse qu'elles ont pris une ampleur inédite avec la dynamique de *carpet bombing* (Ravinet, 2012) représentée par la séquence rapide de réformes successives de la période 2006-2012. En effet, ces réformes ont deux propriétés : tout en étant inscrites dans un agenda de réalisation court, elles ont des effets potentiellement structurants sur la répartition des ressources à long terme, ce qui tend à amplifier les logiques d'action par anticipation.

Références bibliographiques

- AERES, (2010), *Analyse régionale des évaluations conduites entre 2007 et 2010 : académie Nancy Metz*, Paris, Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.
- Aust J. (2007), « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, 49 (2), pp. 220-236.
- Aust J., Crespy, C., (2009), « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue Française de science politique*, 59 (5), pp. 915-938.
- Aust J., Cret B., (2012), « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires : les délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », *Revue française de sociologie*, 53 (1), pp. 3-33.
- Baron M., (2009), « Villes et régions en concurrence pour comprendre l'offre de formations universitaires ? (France) », *Espaces et sociétés*, (136-137), pp. 135-154.
- CNE, (2005), *L'université Paul Verlaine de Metz. Rapport d'évaluation*, Paris, Comité national d'évaluation.
- Crespy C., (2007), « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *Politiques et management public*, 25 (2), pp. 23-44.
- Duran P., Thoenig J.-C., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-623.
- Epstein E., (2005), « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit* (319), pp. 96-111.
- Faure A., Douillet A.-C., (2005), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Filâtre D., (1994), « Développement des universités et aménagement des territoires universitaires », in Dubet F. et al. (dir.), *Universités et villes*, Paris, L'Harmattan, pp. 15-81.
- Filâtre D., (2003), « Les universités et le territoire : nouveau contexte, nouveaux enjeux », in Felouzis G. (dir.), *Les mutations actuelles de l'Université*, Paris, Puf, pp. 19-45.
- Filâtre D., (2005), « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, (112), pp. 719-730.
- Filâtre D., Manifet C., (2003), « Université et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, (58), pp. 75-98.
- Frémont A., (2001), *Portrait de la France : villes et régions*, Paris, Flammarion.
- Gaudin J.-P., (2007), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lemmel F., (2011), « Les étudiants lorrains », *Insee Économie Lorraine*, 272.
- MESR, (2008), *Cahier des charges de l'opération Campus*, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.
- Muller P., (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de science politique*, 55 (1), pp. 155-187.
- Musselin C., (2008a), « Les politiques d'enseignement supérieur », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 1 : la France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 147-172.
- Musselin C. (2008b), « D'une fusion rennaise à un Pres en Bretagne », in Aust J., Crespy C., Manifet C., Musselin C., Soldano C., *Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Rapport DIACT, Paris, pp. 45-58.
- Ravinet P., (2012), « La politique d'enseignement supérieur : réformes par amplification et rupture dans la méthode », in Maillard de J., Surel Y. (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Rollet L., Choffel-Mailfert M.-J. (dir.), (2007), *Aux origines d'un pôle scientifique : faculté des sciences et écoles d'ingénieurs à Nancy du Second Empire aux années 1960*, Nancy, Presses universitaires de Nancy.
- Rouillot N., (2009), *La fusion des universités de Strasbourg*, mémoire de master 2 en sociologie, IEP Paris.
- Scharpf F., (1997), *Games real actors play: Actor centered institutionalism policy research*, Boulder, Westview Press.

Biographie

JULIEN BARRIER est maître de conférences en sociologie à l'École normale supérieure de Lyon. Ses activités de recherche, menées au sein du laboratoire Triangle (UMR CNRS 5206) et de l'Institut français de l'éducation, bénéficient du soutien de la chaire « Politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Elles portent sur l'articulation entre politiques publiques, changements institutionnels et logiques professionnelles dans le champ académique. Il s'intéresse notamment aux politiques de financement de la recherche, aux relations université-industrie, aux reconfigurations des pratiques de recherche, ainsi qu'aux réformes des modes d'organisation et de gouvernement des universités.

julien.barrier@ens-lyon.fr