



La fabrique des espaces universitaires dans le cadre du schéma Université 2000

Analyse de la construction du campus Lyon I à Gerland

Lou Herrmann

Mise en œuvre du schéma Université 2000 : la coproduction des espaces universitaires en question

Compétence exclusive de l'État, la fabrique des espaces universitaires français a longtemps laissé de côté les acteurs locaux et les gouvernements urbains. Aujourd'hui, les projets immobiliers universitaires issus du plan Campus confirment et amplifient un processus de pluralisation des acteurs initié dans les années 1990 (Aust, 2004). Le nouveau rapport qui semble se nouer entre les universités et les territoires se joue en partie dans la conception et la gouvernance de ces projets de construction. En effet, que ce soit à travers l'implication des collectivités dans ces opérations, l'injonction faite aux universités de se positionner à la table des négociations comme acteur urbain, ou encore l'investissement croissant d'acteurs privés, l'aménagement universitaire a beaucoup évolué en trente ans. On est passé d'un modèle de production extrêmement centralisé à une véritable coproduction. Ainsi, dès la seconde moitié des années 1980, l'aménagement universitaire commence à être investi par les élus locaux à travers la multiplication d'antennes universitaires¹ (Grossetti, 1994 ; Filâtre, 2003). Face à ce phénomène, qui traduit les besoins urgents des universités en termes de développement, l'État instaure en 1990 le schéma Université 2000 (U2000). Ce plan d'action national ambitionne de « développer les infrastructures et les structures de l'Université française de manière à la mettre à l'heure du grand rendez-vous de l'an 2000² », en faisant appel à l'investissement des collectivités territoriales selon un principe de financement conjoint. Les projets de

construction universitaire initiés au début des années 1990 dans ce cadre conduisent alors à la mise en place de partenariats entre l'État, les collectivités et les universités.

Ce mouvement d'ouverture de l'aménagement universitaire à de nouveaux acteurs soulève l'enjeu de la coproduction urbaine, qui anime depuis quelques années déjà le débat autour de la production de la ville. Non plus centralisé mais pluraliste, rompant avec l'idéal planificateur de la période précédente, les chercheurs ont tous identifié l'avènement d'un nouveau mode d'action urbaine par projet à partir de la fin des années 1970 (Le Galès, 1995 ; Landrieu, 1999 ; Bourdin, 2001), dans lequel les acteurs négocient pour produire et gérer les territoires. Le processus de pluralisation, engagé dans l'aménagement universitaire avec le schéma U2000, interroge alors de la même façon les modalités de coordination des acteurs et la constitution d'une action collective capable de relever les défis de la construction de nouveaux campus.

Alors que la fabrique des campus s'ouvre aujourd'hui aux acteurs privés, à travers la multiplication des partenariats public-privé, effectuer un retour rétrospectif sur ces premiers projets partenariaux de construction universitaire est riche d'enseignements.

Cet article s'appuie sur le croisement de sources de natures différentes, renseignant sur le contexte, le contenu et la mise en œuvre du projet : des entretiens semi-directifs auprès des acteurs du projet, la consultation des documents partenariaux d'U2000, une revue de presse contemporaine, et l'analyse de la littérature grise du projet (études urbaines, document de programmation, concours de maîtrise d'œuvre, avant-projet sommaire, etc.) et des documents liés au jeu d'acteurs (comptes rendus de réunion, courriers, notes internes).

1. Délocalisation dans des villes moyennes de formations de premier cycle, rattachées à une université mère.

2. Jospin L., « Université 2000. Schéma national de développement des universités », 5 juin 1991.

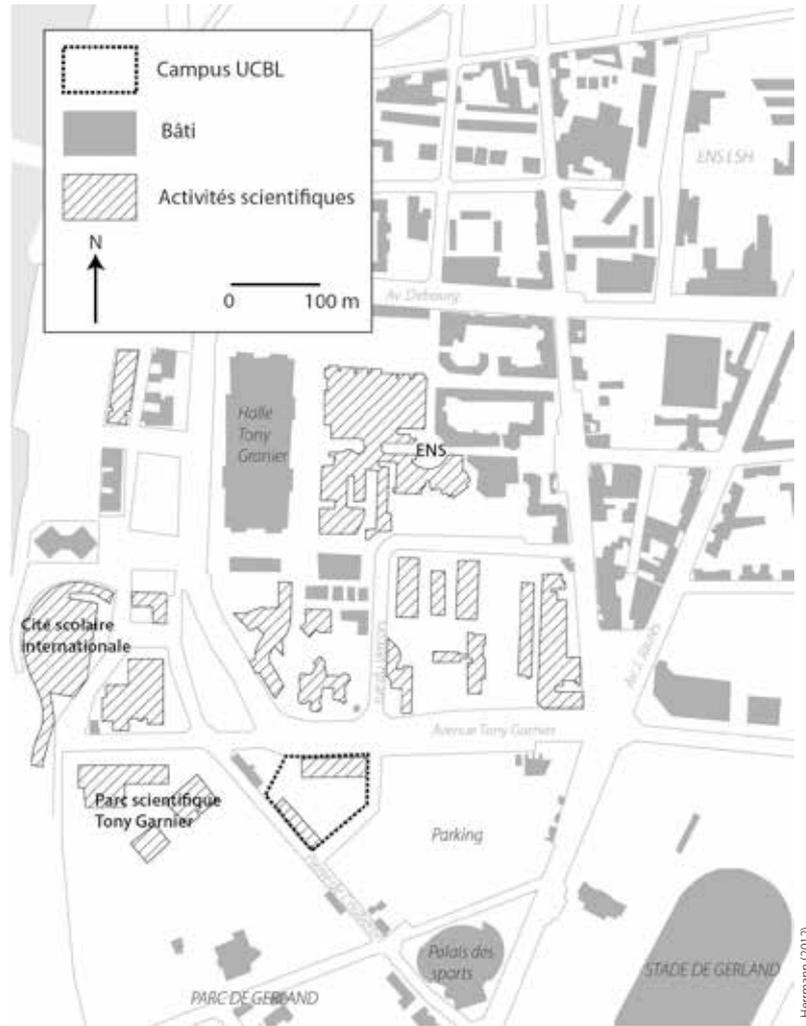
Les *Annales de la recherche urbaine* n°109, 2015, pp. 136-145, ©MEDDE, Puca.

L'extension de l'UCBL à Gerland : un projet stratégique partagé par les acteurs d'U2000

Premier potentiel universitaire français à l'époque, derrière l'Île-de-France, la région Rhône-Alpes est considérée comme pionnière dans sa capacité de mobilisation des acteurs locaux autour des projets immobiliers universitaires (Baraize, 1996). La presse contemporaine évoque, au sujet des négociations qui ont lieu dans le cadre du plan U2000, une « concertation exemplaire³ ». Pourtant, malgré cet engouement apparent, on observe des incohérences dans le projet d'extension de l'UCBL⁴ à Gerland. Initialement conçu comme un campus biologique d'excellence, véritable « cité des sciences⁵ » au sein d'un quartier considéré comme le « triangle magique⁶ » de la recherche scientifique, plébiscité par l'ensemble des acteurs au moment de son lancement, il a finalement ouvert avec six années de retard et un surcoût de 8,5 millions de francs. Il fonctionne aujourd'hui à seulement 50 % de sa capacité d'accueil, sans enseignement de biologie, et attend toujours la réalisation de sa seconde phase. Cette situation paradoxale fait de ce projet une étude de cas particulièrement intéressante pour identifier les enjeux de la fabrique partenariale des espaces universitaires.

On distinguera deux phases dans le projet d'extension de l'UCBL à Gerland. De 1990 à 1992, la phase d'initialisation du projet correspond au temps de mobilisation des acteurs locaux et à la formalisation d'un projet local d'aménagement universitaire, dans le cadre duquel se dessine l'opération de construction d'un nouveau campus pour Lyon I. Puis, à partir de 1993, débute la phase de mise en œuvre du projet, qui dure jusqu'en septembre 2001, date de l'ouverture du site aux étudiants.

Gerland, « le triangle magique », quartier d'implantation du nouveau campus de l'UCBL



Une situation d'interdépendance incitant à la collaboration.

En 1990, alors que les universités françaises subissent une crise immobilière, due au vieillissement de leur patrimoine existant et à la forte pression démographique étudiante (Baraize, 1996), l'ensemble des acteurs concernés par le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche partage le même diagnostic : un effort commun est nécessaire pour permettre aux universités de répondre aux nouveaux besoins⁷. Face à ce défi, les acteurs sont placés dans une situation d'interdépendance procédurale – due à l'émiettement des compétences institutionnelles –, d'interdépendance financière – avec la raréfaction de l'argent public –, et d'interdépendance

3. Interview de Bernard Pouyet, universitaire, in « Deux milliards pour l'université de demain », *Le Figaro*, 12 juillet 1991.

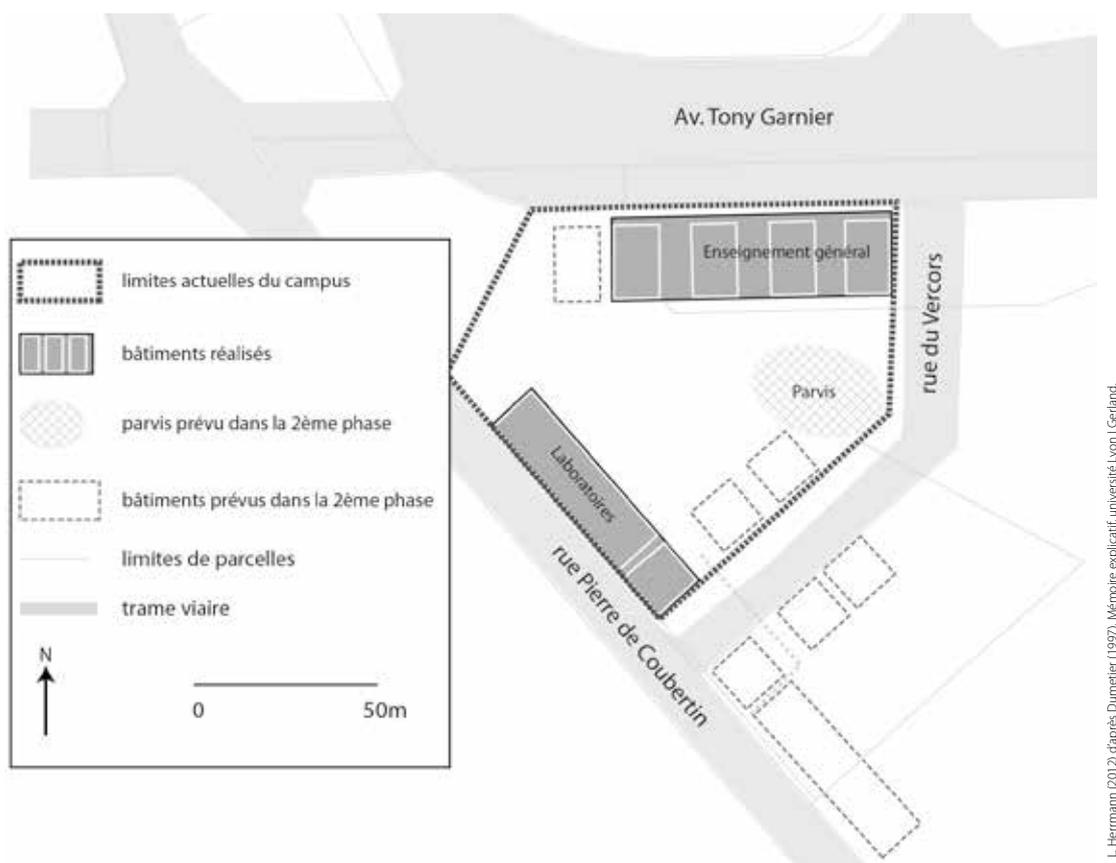
4. Traditionnellement installée sur le site de la Doua, au nord de Lyon.

5. Direction des projets urbains au département du développement urbain de la Courly, « Pôle universitaire ; cité des sciences », février 1993.

6. Interview de Guy Aubert, directeur de l'ENS, in « Le Pul passe par Gerland », *Le Figaro*, 7 octobre 1991.

7. Cf. Assises régionales et nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, mai-juin 1990.

Le projet initial du nouveau campus scientifique de l'UCBL : phases 1 et 2.



L. Herrmann (2012) d'après Duménil (1997), Mémoire explicatif, université Lyon 1 Gerland.

cognitive – suite à la dispersion des ressources techniques (Boino, 2009).

Ainsi, au niveau procédural, l'État demeure légalement responsable de l'enseignement supérieur et conserve un rôle de contrôle des opérations, même s'il étend la maîtrise d'ouvrage des projets de construction de campus aux collectivités locales, et dans notre cas, à la région Rhône-Alpes. En tant qu'utilisateur futur, l'UCBL est l'acteur central de ce partenariat, tout en étant aussi le plus dépendant des autres partenaires, puisqu'elle ne dispose pas des ressources financières et cognitives pour assurer le développement de son patrimoine immobilier. Au titre de ses compétences en urbanisme, la ville de Lyon autorise de son côté la réalisation de l'opération en délivrant le permis de construire.

Dans ce contexte d'interdépendance, le partenariat de projet repose sur un principe de cofinancement assurant la mutualisation de la ressource financière. L'État et les collectivités locales se donnent ainsi les moyens de mettre en œuvre une politique ambitieuse de développement universitaire. Le financement du campus de l'UCBL à Gerland est alors partagé entre la région Rhône-Alpes, qui

participe à hauteur de 58,7 millions de francs⁸, le département du Rhône, qui apporte 31 millions de francs⁹, et l'État, qui prend en charge le coût foncier, en procédant à des échanges de terrains avec la communauté urbaine de Lyon (Courly), pour une valeur d'environ 17 millions de francs. En investissant financièrement dans le projet, la Région accède au statut de maître d'ouvrage, et peut ainsi défendre directement ses intérêts dans les négociations. Les services du rectorat sont mobilisés dans le partenariat pour leurs compétences techniques, assurant un soutien d'ingénierie à la Région et à l'université, notamment pour l'élaboration du programme technique de construction (PTC) et pour l'établissement du dossier de faisabilité de l'opération.

Cependant, l'accès aux ressources partenariales est déséquilibré. L'université est en effet dans une position délicate : principale concernée, elle n'a cependant pas

8. 50,2 millions de francs à l'origine, puis un financement complémentaire de 8,4 millions de francs suite à l'augmentation des indices de prix du bâtiment.

9. Le département du Rhône participe au financement du projet de Gerland par le jeu de la répartition financière des enveloppes dans le cadre de l'ensemble de la programmation d'U2000, mais il est complètement absent des négociations autour de cette opération particulière.

de pouvoir financier ou technique. Tandis que les collectivités, en dehors de leur champ de compétences réglementaires et de leur domaine d'expertise, ont finalement souvent des difficultés à affirmer leurs objectifs dans les opérations (Aust, 2004).

Adaptation des organisations et interconnaissance des acteurs : des leviers essentiels de la collaboration stratégique

L'exemplarité de la concertation engagée en Rhône-Alpes dans le cadre d'U2000 est en grande partie due à l'adaptation des organisations partenaires au processus de négociation inhérent au projet. Contrairement aux autres universités françaises, les universités lyonnaises ont en effet élaboré un discours commun, qui les a aidées à s'imposer comme un partenaire incontournable lors de négociations stratégiques avec l'État et les collectivités territoriales. Ceci s'explique notamment par l'habitude de travailler ensemble : l'organisation bipolaire du paysage universitaire de la région, qui comprend deux grandes académies (Lyon, Grenoble), a conduit les universités à travailler en synergie à travers notamment la constitution de trois structures de coopération : la Conférence universitaire Rhône-Alpes (Cura), la Conférence régionale des directeurs des grandes écoles, et à l'échelle lyonnaise, le Pôle universitaire lyonnais (Pul). L'existence de ces arènes de rencontre interuniversités antérieures au schéma a joué un rôle fondamental dans cette capacité de mobilisation et de négociation.

La région Rhône-Alpes fait également figure d'exception grâce à sa capacité d'adaptation pour intervenir dans la réflexion stratégique sur le développement universitaire (Baraize, 1996). En effet, lorsque le ministère lance la concertation d'U2000, un schéma régional de développement universitaire est en cours de rédaction, une charte régionale des universités a été établie trois ans auparavant et un service Enseignement supérieur a déjà été attaché à la direction des affaires économiques régionales. Invitée permanente de la Cura, la Région a engagé le dialogue avec les universitaires depuis un certain temps déjà. L'adaptation des services régionaux à la dynamique de négociation est donc facilitée par l'antériorité de leur expérience et de leur organisation dans ce domaine.

A contrario, l'investissement des collectivités territoriales ne vient pas affecter de façon structurelle l'organisation des services centraux et déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale (Aust, 2004). Cependant les services du rectorat et de la préfecture de région jouent un rôle central dans la constitution de scènes de négociations locales. L'organisation d'assises régionales par les services des rectorats pendant l'été 1990 a généré un large processus de concertation des acteurs locaux, qui va durer près de deux ans. Le volontarisme des acteurs centraux et la structuration interne atypique des organisations locales

vont donc permettre la mise en place d'une concertation exemplaire, au sein de laquelle se forme un véritable projet partagé entre l'État, la Région et l'UCBL.

À l'échelle des acteurs-individus impliqués dans les négociations, les réseaux d'interconnaissance qui caractérisent leurs relations favorisent la coordination tout au long de la phase d'initialisation. L'équipe centrale, mobilisée en 1990, organisée autour de Claude Allègre, professeur en géologie, joue dans sa constitution la carte de la communauté universitaire. Les acteurs déconcentrés mobilisent eux aussi des négociateurs issus du monde universitaire. C'est le cas par exemple du chargé de mission « enseignement supérieur » au Sgar¹⁰, également professeur, dont les origines professionnelles ont permis de dépasser dans les négociations les tensions traditionnelles entre le préfet et le recteur¹¹. De son côté, le recteur a une position de médiateur dans la concertation avec les présidents d'université, inquiets de préserver leur autonomie. Son statut d'universitaire les rassure, et lui permet de ne pas être perçu comme un intervenant extérieur (Aust, 2004). À la Région, c'est Alain Mérioux, vice-président chargé de l'enseignement supérieur, qui porte le dossier U2000 avec le président Charles Millon. Sa proximité avec le monde universitaire¹² fait de lui un interlocuteur privilégié auprès des partenaires universitaires et du recteur.

Dans cette phase d'initialisation du projet, l'existence d'une communauté d'origine entre les partenaires permet d'instaurer des relations de confiance qui facilitent la coordination des acteurs. Ainsi entre 1991 et 1992, des arbitrages stratégiques ont lieu au cours de réunions informelles organisées par le recteur, comme la décision de construction d'un campus scientifique pour l'UCBL à proximité de l'ENS Sciences¹³.

À cette communauté d'origine s'ajoute une dimension générationnelle, qui contribue à la formation d'une culture commune entre les acteurs, facilitant les accords généraux sur les principes de la programmation d'U2000 (Aust, 2004). Partageant un horizon de sens, ils sont pris dans un processus de reconnaissance mutuelle des intérêts de chacun. Cependant, ces routines d'interpellation préexistent au projet. Elles ne résultent pas de la structure partenariale d'U2000. Certains acteurs importants du système de production des campus à Lyon, tels

10. Secrétariat général aux affaires régionales.

11. Entretien avec l'ancien chargé de mission U2000 au Sgar, 20 avril 2011.

12. Alain Mérioux est président de la société BioMérioux, société mondiale dans le domaine du *vitro virus*, président de l'institut Mérioux, leader mondial dans le domaine des vaccins, et président de l'Institut Pasteur jusqu'en 1994.

13. Entretien avec l'ancien chargé de mission U2000 au Sgar, *op. cit.*, 20 avril 2011.

que Michel Noir, échappent d'ailleurs à ces réseaux d'interconnaissance.

Des logiques d'action convergentes

La littérature scientifique a montré que la mise en œuvre du schéma U2000 avait créé de véritables tensions entre les acteurs, résultant de la difficile mise en compatibilité des logiques de développement local des collectivités avec les intérêts universitaires (Felouzis, 2003).

Dans le cas de l'opération d'extension du campus de Lyon I à Gerland, le projet a au contraire fait l'objet d'une convergence des logiques d'action¹⁴ des différents partenaires. L'État se positionne en tant que médiateur dans le partenariat local. Il cherche avant tout à faciliter la collaboration afin d'assurer la participation de l'ensemble des collectivités à un grand plan de sauvetage des universités. Pour ce faire, le plan national U2000 reste très flou dans la définition du contenu et des caractéristiques de ce développement universitaire tant désiré. Les acteurs des administrations centrales et déconcentrées s'inscrivent donc dans une logique de mobilisation des collectivités, qui s'articule aisément avec l'ensemble des propositions locales.

La logique d'action de la Région rejoint celle de l'UCBL autour du concept de construction d'un campus scientifique à Gerland. L'analyse des discours produits par ces deux organisations sur l'ambition initiale du projet montre qu'à l'origine, il n'existe pas de conflit majeur entre elles. La présidence de l'Université Lyon I s'inscrit dans une logique d'innovation et de partenariat avec les acteurs économiques présents à Gerland. Or, la Région, qui a la compétence du développement économique, s'intéresse particulièrement au rapprochement de l'Université et du monde professionnel. L'implantation d'un nouveau campus dans le quartier de Gerland, pôle de développement urbain en pleine expansion dans des domaines d'excellence scientifique à forte visibilité nationale et internationale, se prête donc à une rhétorique commune autour de la mise en compétition mondiale des territoires et des universités.

Seules la ville de Lyon et la Courly introduisent une hétérogénéité dans les logiques d'action entre les partenaires du projet. Les deux collectivités s'opposent en effet pendant un temps à la localisation du campus choisie par la Région et l'Université. Elles proposent de construire le projet dans le quartier Debourg, plus proche du centre-ville. Cette divergence ne provient pas en fait d'une opposition fondamentale. La municipalité et la Courly cherchent à utiliser leur capacité de blocage du

projet de Gerland pour faire avancer d'autres dossiers. Michel Noir¹⁵ lie ainsi pendant longtemps la participation financière de la Ville au schéma U2000 à l'attitude adoptée par l'État vis-à-vis de grands projets de l'agglomération. Dans le cadre de l'opération de Gerland, la négociation se poursuit essentiellement autour de la question foncière.

Toutefois, une communauté de projet semble bien s'être établie dans la phase d'initialisation de l'opération. Elle a été favorisée par plusieurs éléments : la crise immobilière des universités et la nécessité d'agir ensemble, l'adaptation des organisations au processus de négociation, l'interconnaissance qui lie les acteurs du projet et la convergence de leurs intérêts autour de l'aménagement universitaire. Dans ces conditions, comment expliquer alors les incohérences de programmation et de conception dont souffre encore aujourd'hui le campus de l'UCBL à Gerland ?

Discontinuités et faiblesses du pilotage de projet

Un engagement opérationnel long à se mettre en place.

Avec le schéma U2000, la réalisation des projets immobiliers universitaires passe par la mise en place de scènes de négociation interorganisationnelles. L'analyse de l'articulation de ces arènes et des documents partenariaux qui y sont produits montre qu'une continuité se dessine depuis l'échelle nationale du schéma U2000 jusqu'à la programmation locale des opérations lors des réunions à la préfecture. Inscrit très en amont dans les différents schémas, le concept d'un nouveau campus scientifique à Gerland s'intègre donc dans une réflexion partenariale globale sur le développement universitaire français et lyonnais. Il participe à l'objectif de développement des formations longues du SDESR (schéma de développement de l'enseignement supérieur en Rhône-Alpes) et à la priorité donnée dans le schéma national U2000 aux formations scientifiques.

Cependant, la multiplication des schémas stratégiques contribue au manque de lisibilité du système de production des campus. Elle s'explique par le fait que ces arènes sont plus le lieu d'expression et de publicité d'un partenariat stratégique et global que d'un engagement opérationnel. En effet, si le concept d'un projet à Gerland se retrouve dans les différents documents stratégiques partenariaux, les conditions opérationnelles de sa mise en œuvre, comme sa localisation ou la forme du partenariat n'y sont pas abordées. Ceci introduit alors une déconnexion entre l'initialisation et la mise en œuvre du projet. Aussi, lorsque l'accord

14. Empruntée à P. Bernous, la notion de « logique d'action » invite à replacer la question de la compréhension du choix des acteurs dans un large faisceau d'origines. Elle exprime une posture ouverte à la recherche des fondements multiples de la « la piste sinueuse des choix opérés par l'acteur » (Bernous, 2005, p. 199).

15. Alors maire de Lyon et président de la Courly.



Romain Gilbert

cadre est signé en 1993, le projet doit encore être « crédibilisé¹⁶ ». Une discontinuité temporelle apparaît entre l'élaboration du PTC en 1993 et le déclenchement réel de la procédure opérationnelle, qui intervient seulement à la fin de l'année 1996.

Un manque de structuration du partenariat de projet

Le schéma national U2000 constitue un document de cadrage très général dans son contenu stratégique. De la même façon, les directives concernant les conditions réglementaires et pratiques de sa mise en œuvre restent évanescentes. Le montage procédural des opérations ainsi que les modalités exactes du fonctionnement du partenariat sont renvoyés aux initiatives des acteurs locaux, placés dans une situation d'apprentissage.

On assiste alors dans un premier temps à une phase

de conventionnement qui vient formaliser les engagements des organisations partenaires. Après une période de concertation ouverte et relativement informelle (1990-1991), s'engage un processus de clarification des termes de l'échange partenarial, débouchant sur des documents d'orientation très généraux, qui aboutit en 1992 à l'élaboration d'un accord-cadre entre l'ensemble des organisations rhônalpines concernées par le schéma U2000. Ce protocole d'accord crédibilise l'engagement des collectivités. Il fixe un programme d'opérations sur la période 1991-1995, ainsi qu'une répartition du financement entre les partenaires ; mais les engagements pris par les acteurs sont subordonnés à « l'ouverture des moyens financiers suffisants par les lois de finance d'une part, et par l'inscription aux budgets annuels des collectivités d'autre part¹⁷ ». Il reste également dans des considérations hypothétiques et encore très générales pour la définition des modalités du fonctionnement opérationnel du partenariat.

16. Compte rendu du comité régional de suivi d'U2000, 23 sept. 1993.

17. Article 9 de l'accord cadre U2000 – Pôle universitaire lyonnais, 1992.

La formalisation précise des règles du jeu structurant la coproduction opérationnelle est donc renvoyée à l'échelle du partenariat de site. Or, dans le cas de l'opération d'extension de l'UCBL, aucune convention de site n'est signée, comme le proposait l'accord-cadre. Le comité de pilotage du projet n'a pas d'existence formelle : il ne repose sur aucun document partenarial, et change de nom, tantôt « groupe de suivi », tantôt « comité de pilotage », et souvent sans appellation. À défaut d'une interconnaissance, comme c'est le cas dans la phase d'initialisation, la dimension interactive du processus de projet est en théorie créatrice de liens entre les partenaires, facilitant la dynamique collective (Pinson, 2009). Mais la mise en œuvre du projet souffre justement d'un manque de liens entre les partenaires : les réunions sont irrégulières, très espacées et accueillent rarement l'ensemble des services concernés¹⁸. Dans la phase chantier par exemple, le suivi mobilise ponctuellement la SERL¹⁹, le chef de projet de l'UCBL et les équipes de maîtrise d'œuvre. Les services techniques de l'université sont absents de ces négociations²⁰. Les acteurs se réunissent au gré des problématiques qui surgissent, et les échanges partenariaux passent essentiellement par des courriers.

Par ailleurs, la question de l'adaptation interne des organisations au partenariat de projet se pose aussi de façon problématique dans la phase de mise en œuvre. Le manque d'expérience des acteurs locaux, de la Région dans l'exercice de sa maîtrise d'ouvrage, et de l'UCBL dans le suivi du projet, n'est pas pallié par un renforcement de leur ingénierie de projet. La Région, ne possédant pas les services techniques nécessaires, délègue sa maîtrise d'ouvrage à la SERL, plus exercée et plus compétente. Cependant, à la fin de l'année 1999, aucune procédure de réunion de la maîtrise d'ouvrage n'a encore été mise en place²¹. De son côté, l'UCBL peine à mobiliser suffisamment de moyens humains pour faire face à la gestion du projet. Elle se contente de désigner un chef de projet en charge du suivi de l'opération, mais qui ne peut, à lui seul, faire face à la complexité et à la diversité des problématiques posées par la réalisation du projet²².

18. Il faut attendre 1995 pour que les partenaires commencent à se réunir spécifiquement autour des questions de mise en œuvre de cette opération. Quatre réunions de « pilotage » ont lieu en 1995, une seule en 1996. En 1997, les partenaires se réunissent deux fois pour les questions de choix de la maîtrise d'œuvre architecturale, et une fois seulement en 1998 autour de la problématique énergétique.

19. Société d'équipement du Rhône et de Lyon, en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte de la Région.

20. Entretien avec le chef de projet de l'UCBL en charge du suivi de l'opération d'extension à Gerland, 25 mai 2011.

21. Courrier du 1^{er} décembre 1999 du rectorat et de la région à la SERL.

22. Entretien avec le chef de projet de l'UCBL en charge du suivi de l'opération d'extension à Gerland, *op. cit.*



Romain Gilbert

Ces insuffisances de pilotage sont à l'origine d'un certain nombre de difficultés dans le projet, porteuses d'incohérences dans sa réalisation. La phase de programmation fonctionnelle est en théorie un moment privilégié pour les acteurs, qui peuvent interroger les besoins exprimés dans la commande urbaine. Cette phase est le lieu d'expression d'attentes contradictoires, qu'il s'agit de faire dialoguer dans un processus d'homogénéisation des acteurs²³. Mais pour le campus de Gerland, la programmation fonctionnelle est élaborée « en chambre », au coup par

23. Intervention de J.-P. Marielle au 1^{er} séminaire Popsu2 du programme « Ville et Université », 27 mai 2011.

coup, lors de rencontres individuelles entre Menighetti, programmiste mandaté par la Région, et les différents départements pédagogiques de l'UCBL concernés. Elle ne conduit pas à la construction d'une gouvernance partenariale, mais se traduit au contraire par la constitution d'arrangements contraints par des normes et un budget, et ne permet pas de porter une vision commune du fonctionnement du campus à venir.

Finalement, seul le choix de l'équipe de conception architecturale a lieu dans un cadre partenarial structuré : le concours de conception architecturale. Une concertation est ainsi engagée entre l'ensemble des partenaires²⁴ au cours de quatre étapes définies par le code des marchés publics, afin de départager les cinquante propositions reçues. Au terme de la procédure, l'équipe de l'architecte Dumetier se démarque distinctement. Leur projet fait l'unanimité. Les partenaires s'accordent sur sa capacité à répondre au programme, sur ses qualités en termes de lisibilité architecturale, et sur son intégration dans l'environnement urbain.

Pourtant, si le partenariat a permis un accord sur des principes fondamentaux de conception urbaine et architecturale, son manque de structuration dans la phase opérationnelle conduit à les remettre en cause. Le projet ayant accumulé du retard, lorsque la phase chantier est lancée, l'estimation financière de son coût, calculé lors du PTC en mars 1993, est obsolète. Malgré les huit millions de francs supplémentaires fournis par la Région, les partenaires sont contraints de procéder à des ajustements pour respecter le budget. Au cours de ces arbitrages, la prise en compte des utilisateurs futurs, et par conséquent la position de l'université dans le jeu partenarial, posent problème. La définition des rôles de chacun des partenaires a été insuffisante. L'UCBL est invitée à négocier avec la maîtrise d'œuvre au titre de son expertise d'usage, mais elle n'a ni les compétences techniques dans le domaine de la construction, ni le poids financier pour peser de façon significative dans les choix opérés²⁵.

Les prestations sont finalement réduites à l'intérieur des bâtiments, tandis que l'extérieur reste très soigné²⁶. Ce compromis a des conséquences sur la qualité de l'espace réalisé. Les bâtiments ont en effet souffert d'importants défauts de conception et de construction qui ont mené les acteurs jusqu'au contentieux judiciaire. Des malfaçons ont été découvertes au fil du temps par l'UCBL : ascen-

seurs défectueux, revêtements inadaptés, système chaud/froid mal monté, etc. Suite à la chute d'un vitrage de la façade nord du bâtiment d'enseignement, la commission de sécurité a exigé la mise en place d'une protection le long de cette façade. L'expertise judiciaire s'éternisant, et la responsabilité n'étant pas déterminée, un échafaudage est toujours accroché au bâtiment, réduisant le nombre d'« unités de passage » autorisées. En dehors de l'effet désastreux qu'elle induit sur l'aspect extérieur du campus et son insertion dans le quartier, le maintien de cette installation de sécurité conduit à une réduction considérable des capacités d'accueil du bâtiment : l'établissement, dont la capacité d'accueil ne dépasse pas 600 personnes, fonctionne ainsi à moins de 50 % de son potentiel réel.

L'accès aux arènes de négociation : un problème de concertation interne à l'UCBL

L'analyse de la composition des réunions montre que dans la première phase du projet, l'accès aux scènes interorganisationnelles repose sur un fonctionnement élitiste (Aust, 2004) : les présidents d'université, les élus locaux, quelques hauts fonctionnaires, le préfet et les recteurs monopolisent les arènes de négociation ; tandis que dans la phase de mise en œuvre, le partenariat concerne plus directement les services des organisations partenaires.

Cette différenciation dans l'accès aux scènes de négociation est courante dans la mise en œuvre de projets complexes ; elle va cependant se révéler problématique pour le portage du projet au sein de l'UCBL. L'université Lyon I, comme la majorité des universités françaises, est marquée par des logiques internes très hétéroclites. Les multiples instances disciplinaires qui la composent font d'elle une « instance fédérale » (Bourdin, 1996). Cette forte hétérogénéité interne est amplifiée par la rotation rapide des responsables administratifs élus. Tant qu'il ne lance pas un processus de concertation en interne, le président de l'université fragilise les accords passés dans le schéma U2000. À Lyon I, le concept d'un enseignement d'élite en biologie n'est pas porté structurellement par la communauté scientifique, mais seulement par un président ambitieux et son chef de projet, qui ont su négocier avec les biologistes leur déplacement à Gerland. Aussi, lorsque Gérard Fontaine, initiateur du projet, quitte la présidence de l'UCBL, c'est une véritable rupture. Son successeur ne parvient pas à remobiliser les biologistes de son établissement pour assurer la continuité du programme pédagogique initial. En 2001, seulement 1/5^e des effectifs de la filière Deug prévus à l'origine fait sa rentrée à Gerland. Un an plus tard seulement, les biologistes retournent sur le site originel de la Doua. D'un projet pédagogique et scientifique volontaire et progressiste, on passe alors à une logique d'opportunités et de « remplissage ». En 2004, l'Institut de science financière et d'assurances qui s'agrandit doit trouver de nouveaux locaux. Il installe progressivement l'ensemble de ses filières

24. Les élus de la Région, seuls membres du jury à voix délibérative, et les autres acteurs, membres à voix consultative : le rectorat, la SERL, l'UCBL, Menighetti, et aussi la mission Gerland de la Courly au titre de son expertise et de sa connaissance du quartier.

25. Entretien avec le chef de projet de l'UCBL en charge du suivi de l'opération d'extension à Gerland, *op. cit.*

26. Isolation du bâtiment par l'extérieur : double peau avec matériaux onéreux.

à Gerland. Ce décalage avec l'objectif pédagogique initial entraîne des incohérences dans le fonctionnement du campus. En effet, ce dernier a été en grande partie conçu pour l'exercice des sciences de la vie. La partie des locaux construite spécialement pour ce type d'enseignement, notamment les paillasses de biologie, est aujourd'hui inadaptée à l'usage du site et donc inoccupée.

D'autre part, l'accès aux scènes de la négociation n'est pas ouvert aux étudiants durant le processus de projet, qui sont pourtant les premiers concernés par cette opération. Or, ces derniers n'ont pas été réceptifs au concept de création d'un premier cycle d'élite en biologie, à la base du projet Gerland. Ces réticences se sont traduites par un manque d'inscriptions, contribuant ainsi à la fermeture de la filière Science et vie sur le site en 2002. La non prise en compte des logiques hétérogènes internes à l'UCBL fragilise donc la réalisation du projet.

Conclusion

L'analyse des modes de faire dans cette opération montre que l'intérêt partagé des partenaires dans la phase stratégique des négociations s'est construit essentiellement autour de la seule dimension conceptuelle du projet.

L'aspect organisationnel est absent de cette réflexion collective, de même que les compétences techniques ne sont pas suffisamment développées. Les questions de gouvernance du partenariat et de programmation sont éludées au profit de la publicisation des métaobjectifs du projet. Le partenariat s'affiche soudé, mais souffre d'un déficit notoire de pilotage. Les acteurs du projet n'ont pas su se saisir de l'enjeu central que constitue l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage complexe dans un projet de coproduction. La conception programmatique notamment aurait dû être pensée comme l'élément clef du processus de projet, d'autant plus dans le cadre d'une réalisation engageant une diversité d'acteurs.

Le système de production des campus mis en place à l'occasion du schéma U2000, peu structuré, conduit à un fractionnement des arbitrages. Opérés au coup par coup, ces accords ponctuels sont passés sur le mode de l'arrangement ou du compromis fragile et partiel (Boltanski, Thevenot, 1991), à l'origine d'un certain nombre d'insuffisances. La coproduction des campus instituée au début des années 1990 instaure des accords partenariaux localisés, qui peinent à relever l'enjeu de l'aménagement et du développement de nouveaux espaces universitaires. Cette analyse nous amène à souligner l'importance de la maîtrise d'ouvrage, notamment de sa dimension organisationnelle et processuelle, pour la réussite du projet urbain.

Références bibliographiques

Aust J., (2004), *Permanence et mutations dans la conduite de l'action publique*, Thèse de doctorat. Institut d'études politiques de Lyon.

Aust J., (2010), « Quand l'université s'ancre au territoire. Collaborations académiques et territoriales à Lyon (1958-2009) », *Le Mouvement Social*, 233, pp. 107-125.

Baraize F., (1996), « L'entrée de l'enseignement supérieur dans les contrats de plan État-Région : la mise en réseau de la décision universitaire », in Gaudin J.-P. (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, pp. 133-167.

Boino P. (dir), (2009), *Lyon la production de la ville*, Marseille, Parenthèses.

Boltanski L., Thevenot L., (1991), *De la justification : l'économie de la grandeur*, Paris, Gallimard.

Bourdin A., (1996), « Université et ville : les termes d'une question », *Espaces et Société*, 80-81, pp. 7-18.

Bourdin A., (2001), « De la culture de l'opération à la culture de l'action », in Masboungi A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, Paris, La Documentation française, pp. 165-174.

Felouzis G., (2003), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, Puf.

Filâtre D., (2003), « Les universités et le territoire : nouveau contexte, nouveaux enjeux », in Felouzis G., *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, Puf, pp. 19-45.

Grosseti M. (dir.), (1994), *Université et territoire. Un système local d'enseignement supérieur*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.

Landrieu J., (1999), « L'aménagement urbain, une affaire collective », in Beaufils M.-L. et al., *Aménager la ville de demain : une action collective*, La Tour d'Aigues, L'Aube, pp. 9-29.

Le Galès P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1), pp. 57-95.

Pinson G., (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, 56 (4), pp. 619-651.

Pinson G., (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

Rey O., (2005), « Quand les territoires ont redécouvert leurs universités. (Cellule de veille scientifique et technologique) », Institut national de recherche pédagogique, [en ligne], disponible sur www.inrp.fr.

Biographie

LOU HERRMANN, diplômée de l'Institut d'urbanisme de Lyon, a travaillé en 2011 sur la production des espaces universitaires dans le cadre du programme de recherche Popsu2 sur l'université et la ville, au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206). Elle a débuté en 2012 une thèse de doctorat en urbanisme en cotutelle avec l'Institut de géographie et de durabilité de l'université de Lausanne, où elle est assistante d'enseignement. Elle s'intéresse aujourd'hui à l'analyse de la production des espaces résidentiels privés périurbains en France et en Suisse. Elle est également en charge de la coordination de l'édition de la revue *Urbia. Les Cahiers du développement urbain durable*, publié par l'Observatoire de la ville et du développement urbain durable (OUVDD).

herrmann.lou@gmail.com