

Napoléon renversé ?

Jérôme Aust, Cécile Crespy

▶ **To cite this version:**

Jérôme Aust, Cécile Crespy. Napoléon renversé ? : Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français. Revue Française de Science Politique, 2009, 59 (5), pp.915 - 938. 10.3917/rfsp.595.0915 . hal-03162160

HAL Id: hal-03162160

https://sciencespo.hal.science/hal-03162160

Submitted on 8 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NAPOLÉON RENVERSÉ ?
Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français

JÉRÔME AUST ET CÉCILE CRESPY

L'enseignement supérieur et la recherche sont aujourd'hui confrontés à de profondes recompositions. La réforme de ces deux secteurs est d'abord inscrite à l'agenda de la plupart des pays européens [1]. Le recentrage des États sur un pilotage plus stratégique, la concurrence accrue entre les établissements, l'adoption de principes issus du secteur privé ou encore la transformation des universités en organisations plus autonomes sont autant d'orientations qui s'imposent à l'échelle internationale [2]. L'affirmation de ces nouvelles thématiques s'opère par ailleurs dans un contexte de polycentrisme croissant. Peu contesté depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'État doit faire face à la montée en puissance de l'Europe [3] et des institutions locales [4]. Les processus de Lisbonne et de Bologne initient en effet la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. En France, le lancement des plans Université 2000 (U2000) et Université du 3e millénaire (U3M), et l'importance croissante des contrats de projet État-région dans le financement de ces politiques témoignent de l'intervention plus affirmée des institutions locales. Les agencements historiques qui réglaient les relations entre État et profession académique sont donc aujourd'hui remis en cause.

Ces dynamiques de changement ne présagent cependant pas de la fin de toute influence étatique. La place accrue des niveaux européen et locaux dans le gouvernement du secteur ne se traduit pas par le retrait de l'État. En France, la présence plus nette des collectivités locales dans le financement des infrastructures d'enseignement supérieur et de recherche ne coïncide pas, loin de là, avec l'effacement du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du pilotage du secteur [5]. De même, l'intervention de l'échelon européen ne s'apparente pas à une dilution de l'influence étatique. Le processus de Bologne est, au moins à ses débuts, un processus très intergouvernemental qui repose sur une adhésion volontaire des États membres et dans lequel la Commission européenne

1. Catherine Paradeise, « Défis mondiaux et traditions universitaires. Comparaisons européennes », *Esprit*, 2007, p. 82-95.

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

3. Dans le champ de la recherche, voir par exemple Laurence Jourdain, *Recherche scientifique et construction européenne. Enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan, 1995.

4. Daniel Filâtre, Christelle Manifet, « Universités et territoire. Nouvelles relations, nouveaux défis », *Sciences de la société*, 58, 2003, p. 75-97 ; Christelle Manifet, « La territorialisation problématique de l'action universitaire : dynamiques sectorielles et innovations politiques locales », dans Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 27-34.

5. Dans le champ de l'enseignement supérieur, voir Jérôme Aust, « Université et territoire.

Revue française de science politique, vol. 59, n° 5, octobre 2009, p. 915-938.
© 2009 Presses de Sciences Po.

ne joue pas un rôle central [1]. Dans le champ de la recherche, si le processus de Lisbonne marque un renforcement du pilotage par indicateurs [2], les acteurs étatiques restent au cœur de la mise en place d'un espace européen de la recherche [3]. S'ils sont soumis aux mêmes pressions réformatrices, les solutions adoptées par les États européens ne convergent pas forcément vers un « modèle » unique d'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche [4].

Ces constats qui insistent sur la reconfiguration des formes d'intervention de l'État plus que sur son retrait rejoignent les conclusions de nombreuses enquêtes. Les travaux d'analyse et de sociologie de l'action publique, après avoir insisté sur l'évidement de l'État [5] et sa banalisation dans les configurations d'acteurs gouvernant l'action publique [6], avancent aujourd'hui des conclusions plus nuancées qui mettent l'accent sur des reconfigurations de l'influence étatique [7]. Les travaux sur les agences [8], sur les élites [9] et sur les déclinaisons du *new public management* [10] montrent bien que les États façonnent encore les politiques publiques en réagençant leurs modalités d'intervention. Ainsi, dans le champ sanitaire, en France, l'État a profité de la mise en place d'agences pour renforcer

Nouvelles relations, anciennes logiques ? » dans A. Faure, E. Négrier (dir.), *Les politiques publiques*..., *ibid*., p. 19-25 ; « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du Travail*, 49 (2), 2007, p. 220-236 ; Dans le champ de la recherche, voir Cécile Crespy, « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *Politiques et management public,* 25 (2), 2007, p. 23-44 ; Cécile Crespy, Jean-Alain Héraud, Beth Perry, « Multi-Level Governance, Regions and Science in France : Between Competition and Equality », *Regional Studies,* 41 (8), 2007, p. 1069-1084.

1. Pauline Ravinet, « La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne. Entre chemin de traverse et sentier de dépendance », thèse de science politique, sous la direction de Pierre Muller, Paris, Institut d'études politiques de Paris, 2007.

2. Isabelle Bruno, *À vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008 ; « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrés : les balises de la décision », *Politix*, 82, juin 2008, p. 96-117.

3. Thomas Banchoff, « Institutions, Inertia and European Union Research Policy », *Journal of Common Market Studies*, 40 (1), 2002, p. 1-21.

4. Christine Musselin, « Les politiques d'enseignement supérieur », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*. *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 147-172.

5. Jean Leca, « La gouvernance de la France sous la Ve République », dans François d'Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Ve République à l'Europe*. *Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 329-366.

6. Jan Kooiman, « Introduction », dans Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*. *New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993, p. 1-6.

7. Sabino Cassese, Vincent Wright, « La restructuration des États en Europe occidentale », dans Vincent Wright, Sabino Cassese (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 7-18 ; Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, p. 580-622.

8. Daniel Benamouzig, Julien Besançon, « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? », dans O. Borraz, V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques*..., *op. cit*., p. 283-307 ; « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires », *Sociologie du travail*, 47 (3), 2005, p. 301-322.

9. William Genieys, *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 ; William Genieys, Laura Michel, « Au-delà du complexe militaro-industriel », *Revue française de sociologie*, 47 (1), 2006, p. 117-142.

10. Patrick Le Galès, Alan Scott, « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sous contrôle ou "freer markets, more rules" », *Revue française de sociologie*, 49 (2), 2008, p. 301-330.

et étendre sa tutelle administrative [1]. De même, en promouvant des principes marchands, l'État britannique est parvenu à accroître son contrôle sur les activités publiques [2]. Après avoir insisté sur la dédifférenciation de l'État dans les années 1990, les travaux de science politique et de sociologie de l'action publique mettent donc beaucoup plus l'accent sur des processus de redifférenciation de l'institution étatique [3] : l'État parviendrait à réaffirmer son autonomie à l'égard du social.

Ces travaux insistent cependant souvent sur le fait que le maintien de ces capacités d'action passe par un renouvellement des répertoires d'action étatique. C'est en s'appuyant sur la mise en place d'agences, sur le pilotage par des indicateurs que l'État parviendrait à maintenir, voire à renforcer son contrôle. Tout en s'inscrivant dans cette perspective qui insiste sur le maintien de l'influence étatique, cet article soutient qu'une partie des recompositions qui marquent l'enseignement supérieur et la recherche s'appuie, non pas sur de nouveaux modes d'action, mais plutôt sur la radicalisation de recettes d'action historiquement utilisées par l'État pour piloter ce champ de politiques publiques.

La discussion de cette hypothèse repose sur l'analyse de la mise en place d'un des dispositifs prévus par le Pacte pour la recherche : les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Voté en 2006, le Pacte pour la recherche constitue, avec la loi Libertés et responsabilités des universités (LRU), une partie de la réponse française aux pressions réformatrices internationales. À l'instar d'autres secteurs d'action publique, le Pacte pour la recherche crée des agences pour piloter les politiques publiques, l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Le texte de loi met également en place des structures de coopération, les Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les Centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) et les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Ces dispositifs visent tous à promouvoir la masse critique et à renforcer la lisibilité et la visibilité des institutions d'enseignement supérieur et de recherche. Les deux premiers s'adressent aux laboratoires de recherche, le troisième aux établissements d'enseignement supérieur. L'article se concentre sur la première vague de mise en place des PRES. Lancée au printemps 2006, la réforme a été menée tambour battant puisque les neuf premières structures ont été reconnues par un décret du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche moins d'un an plus tard [4]. Pour analyser la conduite de cette réforme, notre étude mobilise les données empiriques recueillies lors d'une enquête réalisée entre novembre 2007 et avril 2008 [5]. Des entretiens ont été menés dans les neuf premiers sites labellisés. Trois PRES (Aix-Marseille Université, UniverSud Paris

1. D. Benamouzig, J. Besançon, « Administrer un monde incertain... », art. cité.

2. Patrick Le Galès, « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 237-271.

3. Patrick Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans Bertrand Badie, Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'État : mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, 2007, p. 311-329.

4. Il s'agit des PRES Aix-Marseille Université, Bordeaux Université, Université de Lyon, Nancy Université, Université de Toulouse, Université européenne de Bretagne, UniverSud Paris, Paris-Est et Paris-Tech. Trois autres PRES ont depuis été labellisés : Clermont Université (mai 2008), Université Nantes Angers Le Mans (décembre 2008) et Université Lille Nord de France (janvier 2009).

5. Jérôme Aust, Cécile Crespy, Christelle Manifet, Christine Musselin, Catherine Soldano, « Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur », Rapport à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2008.

et l'Université européenne de Bretagne), identifiés comme représentatifs des tendances à l'œuvre en raison de leur périmètre, de leur position dans l'espace national et de leur projet constitutif, ont fait l'objet d'investigations plus approfondies. Un quatrième PRES, en constitution au moment de l'enquête, regroupant les universités de Limoges, Poitiers, La Rochelle, Tours et Orléans, a été étudié pour inclure dans l'analyse des territoires où la densité d'institutions académiques est plus faible. Les données recueillies mêlent sources écrites et sources orales. Les premières comprennent les statuts des établissements, un dépouillement de la presse nationale et régionale relative au sujet et les données biographiques des promoteurs des PRES. Les secondes sont composées de 52 entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs impliqués dans la genèse des PRES.

En mobilisant ce corpus de sources, l'article cherche d'abord à montrer comment la réforme a été saisie par une élite professionnelle ; il s'attache ensuite à mettre au jour les répertoires d'action que celle-ci utilise pour mettre en œuvre la réforme ; il montre enfin les effets de la mise en place des PRES sur les fondements historiques du système académique français.

DES ÉLITES PROFESSIONNELLES POUR SAISIR LA RÉFORME

Pendant longtemps, la genèse de nouvelles structures et la réforme des institutions de recherche et d'enseignement supérieur se sont appuyées sur des acteurs marginaux. L'application de la loi Faure en 1968 s'opère par exemple en écartant les doyens des facultés et avec l'appui de franges de la profession académique qui n'occupent pas de positions de pouvoir au sein des établissements [1]. La mise en place des contrats quadriennaux, au début des années 1990, s'appuie sur les présidents d'université, alors peu influents [2]. Le cas des PRES illustre le renversement de ces modes d'action : la réforme trouve un appui manifeste auprès d'une partie de la communauté académique qui dispose de positions institutionnelles très fortes et qui est convaincue de la nécessité de réformer l'enseignement supérieur et la recherche.

UNE COMMUNAUTÉ DE TRAJECTOIRES

Les réformateurs qui se mobilisent pour constituer les PRES ne sont pas uniquement en poste dans les services centraux. Alors que dans d'autres secteurs, la recomposition des modalités d'intervention de l'État vient du centre [3], elle est ici le produit d'interactions entre des élites ministérielles et les exécutifs académiques. Dispersés quant à leur implantation, les réformateurs présentent cependant des caractéristiques communes.

Du côté ministériel, la mise en place des PRES est portée par les plus hautes sphères de l'État. François Goulard, ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la Recherche du gouvernement Villepin, suit personnellement le dossier. La mise en œuvre de la

1. Antoine Prost, *Éducation, société et politiques* : *une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 1992.

2. Christine Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

3. Philippe Bezès, « Le modèle de l'État stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, 47 (4), 2005, p. 431-450 ; W. Genieys, L. Michel, « Au-delà du complexe militaro-industriel », art. cité ; W. Genieys, *L'élite des politiques de l'État*, *op. cit.*

réforme est cependant essentiellement promue par le Directeur général de l'enseignement supérieur, Jean-Marc Monteil. Professeur des universités, il a été président de l'université Blaise Pascal à Clermont-Ferrand, premier vice-président de la Conférence des présidents d'université, puis recteur des académies de Bordeaux et d'Aix-Marseille. Il prend la tête de la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) en 2002. Du côté des établissements, les promoteurs de la réforme sont très majoritairement des professeurs des universités qui disposent d'une assise institutionnelle très forte. Les présidents d'université, les directeurs des grandes écoles, parfois les vice-présidents chargés de la recherche ou de la coopération interuniversitaire sont les interlocuteurs directs des autorités ministérielles lors de la constitution des nouveaux pôles. La mise en œuvre des PRES confirme ici la montée en puissance des exécutifs universitaires, amorcée depuis le début des années 1990 [1].

Disposant d'un poste exécutif, les promoteurs des PRES partagent également une trajectoire biographique commune [2]. Ils ont, au cours de leur carrière, souvent été directeurs de laboratoire et ont développé une inscription continue dans les instances décisionnelles académiques, mais aussi ministérielles et locales. La trajectoire du délégué général d'un des PRES illustre bien la multiplicité de ces insertions dans les cercles de décision. Professeur des universités, il a été d'abord responsable d'une équipe de recherche au sein de son établissement avant de devenir l'adjoint au directeur de la recherche de son école. Parallèlement, il a siégé en tant que membre élu de la section permanente du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche et au conseil national des universités. Il a exercé des missions d'expertise auprès du ministère de l'Enseignement supérieur pour le suivi de certains diplômes. Avant de prendre des responsabilités au sein du PRES, il a été conseiller scientifique auprès du vice-président du Conseil régional délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il est, par ailleurs, expert auprès des instances de financement de la recherche de plusieurs pays européens, nord-américains et africains.

Les réformateurs appartiennent aussi tendanciellement aux disciplines de l'ancienne faculté des sciences [3]. Cette caractéristique est particulièrement nette à Aix-Marseille : l'institutionnalisation du PRES est portée par les trois vice-présidents à la coopération interuniversitaire – deux physiciens et un chimiste – qui sont à la fois d'inlassables militants du rapprochement entre les universités et les chevilles ouvrières du processus [4]. Quoique dans une moindre mesure, les scientifiques jouent également un rôle décisif à Lyon, à UniverSud Paris, à Toulouse, ou encore en Bretagne. Cette commune appartenance aux sciences est un élément important de cohésion. La profession universitaire ne dispose pas d'une homogénéité très forte. Depuis longtemps, les différences disciplinaires

1. Sur ce phénomène, voir par exemple Ch. Musselin, *La longue marche...*, *op. cit.* ; Stéphanie Mignot Gérard, Christine Musselin, « L'autonomie, pas à pas », *Sciences de la société*, 53, 2003, p. 19-35.

2. Un tableau récapitulant la trajectoire biographique des principaux porteurs des PRES d'Aix-Marseille Université, UniverSud Paris, Université européenne de Bretagne et des promoteurs du projet de PRES associant les universités d'Orléans, La Rochelle, Limoges, Tours et Poitiers est consigné en annexe.

3. Pour des raisons de concision, nous désignerons ensuite ces acteurs sous le nom de « scientifiques », sans que cette dénomination induise aucune considération sur le statut épistémologique des autres disciplines. Par scientifiques, nous désignons le personnel académique appartenant aux disciplines constituant l'ancienne faculté des sciences, qui regroupait pour l'essentiel mathématiques, physique et biologie, et aux grandes écoles dont le cœur des enseignements regroupe ces mêmes disciplines (Écoles normales supérieures de sciences et écoles d'ingénieur pour l'essentiel).

4. Entretiens avec plusieurs membres d'Aix-Marseille Université.

affectent son unité et contribuent à fragmenter ses logiques d'action et ses stratégies [1]. Trois facteurs expliquent cette plus forte implication des scientifiques dans la création des PRES. Il faut y lire premièrement les effets de la concurrence internationale, plus fortement ressentie dans le domaine de la recherche en sciences. Deuxièmement, plus que d'autres, les scientifiques sont intégrés dans de grandes unités mixtes de recherche placées sous la tutelle de plusieurs établissements, ce qui contribue à développer les liens d'interconnaissance, le sentiment d'une communauté de destin et le fait de considérer le morcellement universitaire comme un problème. Ce sont, troisièmement, les scientifiques qui souffrent aujourd'hui le plus de la baisse de la démographie étudiante : constituer des structures de coopération leur ouvre la possibilité d'améliorer la coordination des offres de formation et, par-là, de pallier le déficit étudiant dans certains diplômes. On peut d'ailleurs noter que cette prévalence plus forte des scientifiques dans la promotion des réformes correspond à une tendance historique, qu'il conviendrait de questionner plus avant : déjà, au 19e et au 20e siècles, ils sont les porte-voix des réformes institutionnelles [2].

Les promoteurs des PRES forment donc un groupe relativement cohérent : insérés dans les structures décisionnelles, plutôt scientifiques et professeurs des universités, ils se font les relais des ambitions réformatrices centrales. Ils marginalisent dans les discussions des pans très importants de la profession universitaire et des organes de direction des universités : les représentants des syndicats enseignants et étudiants élus au sein des différents conseils qui gouvernent les universités, les directeurs des unités de formation et de recherche (qu'il est encore convenu d'appeler les doyens) sont écartés des premières discussions. Ils ne connaissent souvent l'avancée des regroupements que lors d'informations délivrées dans les conseils d'administration. Cette marginalisation, dont l'intensité est variable selon les cas, est particulièrement nette en Bretagne, dans le Sud francilien, à Nancy ou encore à Aix-Marseille [3]. Cette saisie de la réforme par une élite professionnelle favorise d'autant plus sa mise en œuvre que ses membres partagent un diagnostic commun sur la nécessaire réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche.

UN DISCOURS PERFORMATIF COMMUN

L'élite qui met en place les PRES partage un discours performatif sur la réforme des institutions d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'articule autour de trois composantes. La première met en avant la mondialisation de la compétition entre les établissements et les organismes de recherche. Dans ce cadre renouvelé, le système français éprouve un déficit de lisibilité et de visibilité internationale. La partition entre grands organismes et universités, d'une part, entre universités et grandes écoles, d'autre part, est perçue comme un inconvénient pour bien figurer dans les classements internationaux

1. Sur ce point, voir Pierre Bourdieu, *Homo Academicus*, Paris, Éditions de Minuit, 1984 ; Christophe Charle, *La République des universitaires*, Paris, Fayard, 1996.

2. Les scientifiques ont ainsi joué un rôle important à la fin du 19e siècle au moment de la création des universités (voir sur ce point Ch. Charle, *La République des universitaires*, *ibid*.). Ce sont encore des scientifiques qui sont au cœur de la création du CNRS (voir sur ce point Jean-François Picard, *La République des savants. La recherche française et le CNRS*, Paris, Flammarion, 1990). Ils sont encore majoritaires chez les acteurs qui, aux côtés de Pierre Mendès France, portent le colloque de Caen en 1956.

3. Entretiens avec des membres de ces PRES.

comme celui de Shanghai. Les regroupements sont alors vus comme un moyen de repositionner les établissements dans cette compétition.

> « [...] au classement de Shanghai, seule Rennes I apparaît [...]. Il y a des grandes écoles et des universités en Bretagne qui peuvent se rassembler de la même façon que Cambridge et Oxford. Comment se font les classements internationaux ? Ils sont faits d'après des critères comme la signature unique. En France, on a toujours le problème de la signature, il y en a qui signent CNRS, d'autres Rennes II, etc. » [1]

Les PRES ne permettraient cependant pas qu'un repositionnement dans les classements internationaux. Ils enclencheraient aussi une dynamique de concentration et de regroupement entre les établissements. Assise sur une échelle territoriale, la coopération devrait dégager une plus-value et constituer une étape importante dans la rationalisation du dispositif français de recherche et d'enseignement supérieur. Le rapprochement entre grandes écoles et universités serait ici particulièrement prometteur.

> « Cela ne présente que des avantages [le rapprochement entre grandes écoles et universités]. Dans les grandes écoles, il y a une culture de la qualité, du résultat. On a des perspectives différentes, on n'a pas toujours les mêmes modes d'éducation, mais on est complémentaire. Cette différence est un atout fondamental. Plutôt que de voir ça comme un frein, c'est excessivement enrichissant. » [2]

La coopération au sein de structures communes permet également de mutualiser et de renforcer certains services, comme la valorisation, et par-là, de rationaliser l'organisation des établissements. Pourtant, le discours qui soutient la constitution des PRES n'est pas uniquement marqué par une ambition gestionnaire. Au moins à court terme, les incitations financières ne jouent pas un rôle central. Elles sont modestes : aucun financement récurrent n'est prévu par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour pourvoir au fonctionnement des nouvelles structures, qui reçoivent seulement, pour leur démarrage, quatre millions d'euros et trois postes. Le financement des PRES repose pour l'essentiel sur le versement de ressources émanant de leurs membres et éventuellement sur celles que les collectivités locales mettent à leur disposition. Plus que sur un discours gestionnaire, la mise en œuvre des PRES s'appuie sur une rhétorique qui met en avant l'amélioration de la masse critique, de la lisibilité et de la visibilité du dispositif français.

Ce discours performatif est assorti d'une rhétorique de l'urgence qui contraindrait les acteurs académiques à réformer rapidement leurs institutions sous peine de se voir marginalisés dans la compétition nationale et internationale. Ce sentiment d'urgence pousse les exécutifs des établissements sur la voie de la réforme. Il leur « faut » s'inscrire dans le train du changement pour faire partie des dix sites français les plus importants.

> « On avait en tête le rapport Goulard qui prévoyait l'émergence de dix sites majeurs d'enseignement supérieur et de recherche en France. Il nous a semblé qu'en réunissant le potentiel des trois universités [d'Aix-Marseille], on ne pouvait pas ne pas faire partie de ce train-là. » [3]

La forte généralité de ce discours autorise l'ensemble des acteurs, de ceux qui appartiennent aux plus grands établissements jusqu'aux plus modestes, à s'en saisir. On le retrouve aussi bien dans les entretiens menés à Paris XI, qui figure parmi les premières

1. Entretien avec un membre du PRES Université européenne de Bretagne.
2. *Ibid.*
3. Entretien avec un membre du PRES Aix-Marseille Université.

universités de sciences en France, que dans des sites de taille beaucoup plus modestes comme Limoges. L'« insertion dans la concurrence internationale », la promotion « de l'excellence académique et scientifique », la nécessité « d'être visible à l'international » fonctionnent plus comme des aiguillons pour l'action que comme un cadre cognitif fournissant des solutions concrètes aux « problèmes », fortement différenciés d'un site à l'autre, de la coopération et du regroupement universitaire. Les solutions retenues ne sont finalement que peu dépendantes de ce discours performatif et s'expliquent, on le verra, par d'autres facteurs. Ce discours performatif engage cependant nombre d'exécutifs sur la voie de la mise en place des structures de coopération.

Les réformateurs qui se mobilisent pour appliquer le Pacte pour la recherche présentent donc une réelle homogénéité. S'ils sont presque tous issus du monde académique, leurs caractéristiques les singularisent au sein de la profession universitaire. Dans leur très grande majorité, ils présentent un parcours entre science, enseignement et administration de la recherche et de l'enseignement supérieur. La recomposition du dispositif français de recherche ne marginalise donc pas la profession académique : c'est une partie d'entre elle qui, en occupant des positions de pouvoir au sein des établissements et du ministère, la met en place. On peut formuler l'hypothèse que la fréquentation continue des instances décisionnelles contribue à formater et à diffuser un discours commun sur la nécessité de la réforme et certaines orientations très générales, qui ne sont pas partagées par l'ensemble de la profession universitaire et de la communauté étudiante. Saisie par cette élite professionnelle qui voit l'intérêt et qui a intérêt à la réforme, le changement peut s'institutionnaliser. Sa mise en place s'opère entre radicalisation des répertoires d'action utilisés par les services centraux et mobilisations académiques locales.

LA MISE EN PLACE DES PRES : ENTRE RADICALISATION DES RÉPERTOIRES D'ACTION CENTRAUX ET MOBILISATIONS ACADÉMIQUES LOCALES

Les répertoires d'action utilisés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour mettre en place les PRES ne sont pas véritablement nouveaux ; ils sont cependant marqués par une tension croissante entre intervention de l'État et couverture du périmètre national. Dans un contexte marqué par une sélectivité accrue de la part du ministère, présidents d'université et directeurs de grandes écoles disposent, selon les lieux, de choix plus ou moins contraints pour façonner les structures de coopération.

ÉTATIQUE SANS ÊTRE NATIONAL ?

Par bien des aspects, l'intervention du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche renvoie à des ressorts d'intervention qui sont, pour lui, des « classiques ». Le dispositif législatif apparente formellement les PRES à une politique constitutive qui donne des cadres aux négociateurs sans prescrire de solutions [1]. Les PRES sont très sommairement définis comme des structures destinées à « regrouper tout ou partie [des] activités et [des] moyens [de leurs membres], notamment en matière de recherche, [...]

1. P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.

afin de conduire ensemble des projets d'intérêt commun » [1]. La loi prévoit plusieurs formes juridiques pouvant donner naissance à un PRES, du groupement d'intérêt public (GIP) à l'établissement public de coopération scientifique (EPCS). Le document législatif ne dit que peu de chose des compétences qui doivent être transférées. L'essentiel est donc renvoyé aux négociations entre les acteurs. Dans la mise en œuvre de la réforme, le centre ministériel précise cependant largement ce cadre général. Le choix des formes juridiques est unilatéralement restreint : la DGES n'accepte de reconnaître sous la forme d'un décret que les projets adoptant un statut d'EPCS, soit la forme la plus intégrée de coopération. Le Directeur général de l'enseignement supérieur se déplace pour expliquer et promouvoir la réforme. Il initie même quelques projets en « soufflant » aux exécutifs universitaires locaux toute l'opportunité qu'il y a à constituer un PRES, comme c'est le cas par exemple à Nancy [2].

Ces modes d'action teintés d'interventionnisme et de « laisser-faire » ne sont pas complètement neufs. Les autorités de tutelle, et plus généralement le centre étatique, n'ont en effet jamais bénéficié de capacités très fortes d'intervention dans le champ de l'enseignement supérieur. Même au cœur des années 1960, le ministère dispose bien plus d'une aptitude à contrôler des projets élaborés par les universitaires que d'un véritable pouvoir d'initiative [3]. Il énonce des critères de sélection des projets sans pour autant intervenir directement dans leur constitution. De tels registres d'action sont déjà présents dans la création des universités en 1968 [4], dans la mise en place des contrats quadriennaux [5], ou encore dans le pilotage des plans Université 2000 et Université du 3e millénaire [6]. La constitution des PRES s'appuie en partie sur ces registres d'action, mais les radicalise en sélectionnant beaucoup plus drastiquement les projets. En affichant un objectif de reconnaissance d'une dizaine de structures seulement, les autorités ministérielles renoncent à couvrir, dans un premier temps au moins, l'intégralité du territoire national. Si elles étaient fondées sur une décentralisation de la formation des projets et une centralisation de l'expertise, les politiques précédentes ne renonçaient pas au périmètre national comme espace d'action pertinent. Cette sélectivité accrue du ministère n'est pas spécifique aux PRES puisqu'on la retrouve dans la constitution des projets de CTRS, de RTRA, ou encore dans le récent plan Campus [7]. Les appels d'offres sélectifs, de plus en plus utilisés pour allouer des fonds à la recherche et à l'enseignement supérieur [8], sont ici étendus aux réformes institutionnelles et aux politiques d'implantation universitaire. En découplant leur intervention de la couverture du périmètre national,

1. Art. L 344-1 de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche publiée au *JORF* du 19 avril 2006.

2. Entretien avec un membre du PRES Nancy Université.

3. Voir sur ce point J. Aust, « Universités et territoires... », cité.

4. Jérôme Aust, « La loi Faure, une rupture avortée ? Effets de *policy feedback* et création des universités à Lyon », *Politiques et management public*, 23 (1), mars 2005, p. 53-69.

5. Christine Musselin, Renaud Berrivin, « Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : les cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur », *Sociologie du travail*, 38 (4), 1996, p. 575-596.

6. J. Aust, « Le sacre des présidents d'université... », art. cité.

7. Le Plan Campus a été initié par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au début de l'année 2008. En recourant à un appel d'offres à destination des établissements, le plan Campus vise à soutenir le développement de dix campus d'excellence en France. Quatre critères (l'ambition pédagogique et scientifique du projet, l'urgence de la situation immobilière, le développement de la vie de campus et le caractère structurant et innovant du projet pour le territoire) ont été mis en avant pour procéder à la sélection des projets.

8. Benedetto Lepori, « Options et tendances dans le financement des universités en Europe », *Critique internationale*, 39, avril-juin 2008, p. 25-46.

les autorités ministérielles renforcent leurs capacités à réaliser des arbitrages. Néanmoins, ce sont plus ici des tensions dans le pilotage de l'action publique qu'un basculement très net d'un registre à un autre qui s'expriment. S'il apparaît que les promoteurs initiaux des PRES ont bien cherché à circonscrire de telles structures coopératives à un nombre limité de projets, il n'est pas évident que cette orientation soit maintenue. Ainsi, trois nouveaux projets de PRES ont été labellisés depuis 2007 [1]. D'autres vagues de reconnaissance des PRES semblent envisagées par la DGES, compte tenu des négociations locales qui se dessinent [2]. La sélectivité ne s'impose donc pas complètement comme unique principe d'action publique. Ces tensions entre couverture du périmètre national et sélectivité ne sont d'ailleurs pas contemporaines : elles ont déjà marqué l'intervention des autorités publiques dans le champ de l'enseignement supérieur à la fin du 19e siècle [3]. Entre appui sur des registres d'action classiques et réactivation d'un débat déjà ancien sur la sélectivité, la mise en place des PRES n'illustre guère le renouvellement des modes d'action de l'État. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche restructure le dispositif français en étendant et en radicalisant les répertoires d'action qu'il utilise déjà. Ces recompositions des modes d'action étatiques pèsent sur les communautés académiques, sans pour autant annihiler leurs marges de manœuvre.

DES OPPORTUNITÉS INÉGALEMENT DISTRIBUÉES

S'ils veulent voir leur structure labellisée, présidents d'université et directeurs des grandes écoles doivent prendre en compte les exigences de l'administration centrale dans la formalisation de leur projet. Ils ne les subissent cependant pas avec la même intensité selon les situations.

La sélectivité ministérielle contraint fortement les établissements des villes moyennes. Ils sont poussés soit à étendre le périmètre des associations, soit à rejoindre les PRES de la capitale régionale. La première attitude est bien illustrée par le choix des universités d'Orléans, Tours Poitiers, La Rochelle et Limoges qui s'engagent dans un projet de PRES à cinq. L'éloignement géographique est cependant une contrainte difficilement surmontable qui fait échouer le projet. Les exécutifs, à la demande des présidences d'Orléans et de Tours, désireuses de créer une structure commune, doivent renoncer à la constitution d'un PRES quelques mois après les premières tractations. Le cas des établissements de Saint-Étienne illustre la seconde attitude. D'abord engagés dans un projet de PRES stéphanois, l'Université Jean Monnet et l'École des Mines abandonnent cette ambition et finissent par rejoindre le PRES lyonnais. Les petits sites peuvent en revanche trouver un soutien dans les conseils régionaux. Ainsi, inquiets du rapprochement promu entre les établissements rennais, les universités de Bretagne Sud (Vannes et Lorient) et de Bretagne occidentale (Brest) obtiennent l'appui du conseil régional pour convaincre les établissements rennais de constituer un PRES régional [4].

1. Il s'agit de Clermont Université, Nantes Angers Le Mans, et Lille Nord de France.

2. On peut citer les cas de métropoles universitaires comme Grenoble ou Montpellier, mais aussi de centres de taille plus modeste : Besançon et Dijon.

3. Un projet de loi déposé en 1889 prévoyait en effet de réserver le statut d'université aux grandes agglomérations : devant l'opposition du Sénat, les autorités ministérielles ont dû l'octroyer à l'ensemble des villes universitaires. Voir, sur ce point, Vincent Karady, « Les universités de la Troisième République », dans Jacques Verger (dir.), *Histoire des universités en France*, Toulouse, Privat, 1986, p. 323-365.

4. Entretien avec un membre du conseil régional de Bretagne.

Les exécutifs académiques des grandes métropoles sont dans une situation moins contrainte. Le potentiel d'institutions de recherche et d'enseignement supérieur présent sur leur sol leur permet, sans grand mal, de constituer des structures qui disposent d'une taille critique suffisante pour être reconnues par le ministère. Dans cette situation, la définition des structures s'opère entre prise en compte de la situation locale et stratégies des exécutifs.

Les caractéristiques des structures déjà en place orientent les stratégies de regroupement promues. Elles favorisent notamment le rapprochement entre universités et grandes écoles : sept des neuf PRES constitués (UniverSud Paris, Université de Lyon, Université de Toulouse, Paris-Est, Université européenne de Bretagne, Bordeaux Université, Nancy Université) regroupent soit des Écoles normales supérieures, soit des écoles d'ingénieurs et les universités. Les unités mixtes de recherche qui, depuis longtemps, associent ces établissements, notamment en sciences, favorisent les rapprochements. Elles ont développé des habitudes de collaborations et ont favorisé l'interconnaissance. Les écoles de management, qui disposent de peu d'UMR, sont plus absentes des premiers regroupements. Seule HEC, une des rares écoles de commerce à délivrer le doctorat, est, dès l'origine, membre associé du PRES UniverSud Paris. Les coopérations précédentes peuvent cependant tout autant faire figure de repoussoir : c'est, par exemple, le cas en Lorraine où le fonctionnement du pôle européen associant Nancy et Metz, jugé peu satisfaisant par les exécutifs universitaires nancéens, les incite à constituer une structure ne réunissant que leurs établissements [1]. Le découpage des établissements oriente également les regroupements. C'est ainsi le cas à Aix-Marseille où l'éparpillement des sciences entre les trois universités, conséquence directe d'une mise en place très conflictuelle de la loi Faure entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, incite les présidents d'université et les trois vice-présidents à constituer un PRES strictement universitaire. Désireux de « régler d'abord leurs affaires entre eux » [2], ils décident de ne pas, dans un premier temps, inclure l'École centrale et EuroMed Management (l'école de management marseillaise) dans le PRES. Dans les grands sites, le contexte local informe donc les regroupements en définissant un éventail des possibles.

Il ne contraint cependant pas les exécutifs à adopter une solution : ces derniers disposent de marges de manœuvre importantes dans la définition des regroupements à opérer. L'aptitude des exécutifs à élaborer un projet collectif joue un rôle structurant. Présidents d'université et directeurs d'établissement jouissent en effet de possibilités d'initiative décisives dans un contexte de genèse institutionnelle. Les conflits entre exécutifs peuvent pousser certains établissements à renoncer à des adhésions pressenties. La présidence de l'Université de Paris XII-Créteil Val-de-Marne abandonne ainsi le projet d'intégrer UniverSud Paris à la suite d'un conflit, portant notamment sur les équilibres de gouvernement du conseil d'administration [3]. L'équipe présidentielle de Paris XI souhaite en effet que la distribution des voix entre les membres fondateurs prenne largement en compte le potentiel de recherche des établissements (ce qui lui est favorable) et non uniquement leur nombre d'étudiants. Paris XII rejoint alors le projet Paris-Est.

La constitution des PRES marque donc une radicalisation de répertoires d'action adoptés par l'administration centrale. Plus sélectifs, les services centraux tendent à découpler leur intervention de la couverture du périmètre national et renforcent par là leur capacité de choix. Dans un tel contexte, les exécutifs disposent d'importantes

1. Entretien avec un membre du PRES Nancy Université.
2. Entretien avec un membre du PRES Aix-Marseille Université.
3. Entretien avec un membre d'UniverSud Paris.

possibilités d'action. À une réserve près : le maintien de ces possibilités est surtout effectif dans le cas des grands sites. Ces dynamiques qui travaillent l'enseignement supérieur et la recherche ne nous semblent pas se confondre avec le basculement des politiques sectorielles aux politiques territoriales, bien décrit dans d'autres domaines [1]. Précédemment, l'action de l'État ignorait le territoire : l'action n'était pas uniquement sectorielle, elle était complètement déterritorialisée. Dorénavant, si les relations entre les établissements géographiquement proches sont davantage prises en compte, les territoires d'action et les schèmes de pensée restent fondamentalement sectoriels. On n'observe que bien marginalement les deux processus généralement décrits comme constitutifs de la territorialisation [2]. La montée en puissance des élus locaux est d'abord contenue. Intéressés par le processus, ils n'ont qu'un poids relatif dans les négociations, qui restent pour l'essentiel l'affaire des présidents d'université et des directeurs des grandes écoles. Seul le cas de l'Université européenne de Bretagne, où le conseil régional joue un rôle important dans la définition du périmètre du PRES, fait exception. Les frontières sectorielles ne sont ensuite pas subverties. Les présidents d'université et la DGES conservent la main sur le processus de réforme. Si des éléments « locaux », comme les instances de coopération précédentes ou le découpage des établissements, sont pris en compte, ces facteurs restent strictement sectoriels. On assiste seulement à un rapprochement entre grandes écoles et universités autrefois contenues dans des filières distinctes. Cette réserve notée, à aucun moment, les négociateurs cherchent à intégrer des éléments tels que l'articulation avec des stratégies de développement territorial. Les dynamiques à l'œuvre donnent bien plus naissance à des espaces sectoriels infranationaux, entendus comme des zones géographiquement délimitées, définies de manière décentralisée, mais dont la cohérence interne, les objectifs et le projet constitutif ne visent que des enjeux sectoriels. L'émergence de ces espaces questionne l'image d'un modèle national uniforme et égalitaire qui avait été au principe de la constitution du dispositif universitaire français.

EFFRITEMENT DU MODÈLE NATIONAL ET QUÊTE DE NOUVELLES LÉGITIMITÉS

Les PRES, mais aussi les nouveaux outils promus par le Pacte pour la recherche, participent d'une remise en cause de l'espace national comme espace de construction, d'intégration et de légitimation des politiques de recherche et d'enseignement supérieur [3]. En renonçant à produire systématiquement une solution unique sur l'ensemble du territoire national, l'État abandonne peu à peu une forme de régulation qui avait constitué l'un des ressorts de son intervention. La remise en cause de l'espace national comme

1. P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité ; Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 275-297.

2. Anne-Cécile Douillet, « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux », dans Anne-Cécile Douillet, Alain Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, p. 271-278.

3. Les politiques d'enseignement supérieur et de recherche ne sont pas ici les seules dans ce cas : sur celui des politiques de formation professionnelle, voir Annette Jobert, « Les espaces de la régulation », dans François Aballéa, Michel Lallement (coord.) *Relations du travail, relations au travail*, Toulouse, Octarès, 2007, p. 272-281.

espace de régulation des politiques publiques ne résulte pas ici des flux d'échanges croissants [1], de l'action de l'Union européenne [2] ou des collectivités locales [3] : l'État lui-même en est le principal opérateur. Ces évolutions ne se font cependant pas sans heurts et sans tensions : les nouveaux dispositifs sont controversés et lourds d'ambiguïtés ; ils tendent cependant à s'affirmer comme de nouveaux outils de pilotage de la recherche et de l'enseignement supérieur. Ce faisant, ce sont les fondements du système français qui s'en trouvent bousculés.

CONTESTATIONS, CONCURRENCES, MAIS CONSOLIDATION PAR L'ACTION

La mise en place des PRES se heurte d'abord à d'importantes contestations. Une partie des communautés étudiantes et enseignantes réprouvent les évolutions en cours. Le rapprochement entre grandes écoles et universités ne se fait pas sans oppositions. Ainsi, à Nancy, l'élection d'un nouveau directeur à l'Institut national polytechnique de Lorraine est l'occasion d'une campagne contre le processus de fusion engagé entre l'établissement et les deux universités nancéennes. Aux termes du scrutin, c'est un opposant à la fusion qui est élu à la tête de l'établissement [4]. Les exécutifs nancéens doivent reconfigurer le projet constitutif du PRES qui devient une institution de contractualisation avec le CNRS [5]. Ailleurs, la dévolution de certaines compétences historiques des universités, telles que la collation des grades, provoque des oppositions au sein des établissements. La délivrance des masters internationaux par le PRES, envisagée à Aix-Marseille, suscite des réticences. Les représentants des disciplines, comme les juristes, qui ne sont pas pressentis pour disposer d'un diplôme délivré par le PRES, craignent une relégation et n'y sont pas favorables. Certains syndicats étudiants, attachés au fait que les universités soient les seules institutions à délivrer des diplômes, s'y opposent également.

Les réformes, parallèlement engagées par l'État dans le champ de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, peuvent, de plus, fragiliser les PRES. L'adoption de la loi LRU en 2007 met en cause, en certains lieux, le PRES. Elle peut détourner les exécutifs des objectifs de coopération universitaire. C'est par exemple le cas à Aix-Marseille où la perspective de l'adoption de la nouvelle loi incite les trois présidents et les trois vice-présidents à la coopération universitaire à promouvoir une fusion plutôt qu'une coopération. La nouvelle loi est en effet vue comme une opportunité et un risque. Elle est perçue, d'une part, comme permettant le gouvernement d'un établissement regroupant un très grand nombre d'étudiants ; elle est appréhendée, d'autre part, comme un danger en ce qu'elle met les établissements en concurrence pour l'attraction des étudiants et des financements. Le président d'une université d'Aix-Marseille souligne bien la modification de contexte qu'elle induit.

> « Avec la loi de 1984, il valait mieux faire un PRES. Avec la LRU, la donne changeait. Pour deux raisons. La loi rend possible le gouvernement d'un établissement de 80 000 étudiants. Avec la loi de 1984, c'était impossible. Mais, la LRU met en concurrence les établissements. Mon conseil d'administration a bien compris

1. Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
2. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
3. P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.
4. Entretien avec un membre de Nancy Université.
5. *Ibid*.

que si les trois universités allaient seules à l'autonomie, elles allaient être en concurrence. À terme, elles allaient développer des cursus concurrents et se battre pour l'attraction des étudiants et des ressources. Cela aurait été suicidaire. » [1]

Dans ce nouveau projet, le PRES n'a plus sa place. Il est alors marginalisé au profit de structures *ad hoc* qui réunissent au-delà des équipes dirigeantes des établissements et qui sont utilisées pour conduire la fusion.

Les autres dispositifs de coopération promus par le Pacte pour la recherche ou institués dans le champ de l'innovation peuvent eux-aussi fragiliser les PRES en place en s'affirmant comme des concurrents potentiels. L'observation du périmètre respectif de ces structures montre bien que les établissements s'engagent dans des partenariats qui, selon le type de problème, reposent sur des aires géographiques différenciées. Cet enchevêtrement s'explique par des différences d'objet : constitués autour d'enjeux distincts, PRES, RTRA, CTRS et pôles de compétitivité [2] calent leur périmètre sur l'aire pertinente de traitement du problème [3]. La redondance de certaines missions témoigne cependant de leur absence d'articulation. Sur certains sites, des compétences comme la valorisation (pour l'Université européenne de Bretagne [4] ou pour l'Université de Lyon [5]) ou la labellisation de projets (pour UniverSud Paris [6]) sont exercées conjointement par le PRES et les pôles de compétitivité. Les PRES qui cherchent à identifier des thématiques de recherche fortes (comme UniverSud Paris) courent de surcroît le risque d'entrer dans une compétition directe avec les RTRA qui disposent de moyens beaucoup plus substantiels. Les RTRA peuvent également remettre en cause la capacité des PRES à articuler formation et recherche. Dotés, à l'inverse des PRES, de moyens financiers importants, spécialisés sur des domaines très précis, associant les organismes de recherche, y compris les plus importants, les RTRA peuvent enfin être de redoutables concurrents à l'intégration par les PRES des politiques de recherche des établissements. Soutenus par des couples d'acteurs distincts [7], l'articulation entre les différents dispositifs n'a été pensée ni au moment du lancement de ces politiques ni au moment de leur mise en place. Dans certains sites, les membres des pôles de compétitivité ignorent même les démarches de regroupement qui sont promues par les directions des établissements [8]. Ces situations d'ignorance mutuelle tendent cependant à s'estomper : des représentants des PRES sont, sur certains sites, associés aux structures de gouvernance des pôles de compétitivité. Il n'en reste pas moins que de nombreux dispositifs de coopération sont en concurrence les uns avec les autres sur des domaines connexes.

1. Entretien avec un président d'université.

2. Labellisés en 2005, les pôles de compétitivité visent à promouvoir les relations entre établissements d'enseignement supérieur, laboratoires de recherche et entreprises pour favoriser l'innovation technologique. Ils sont répartis en trois catégories : les pôles de compétitivité mondiaux, les pôles de compétitivité à vocation mondiale et les pôles de compétitivité nationaux.

3. P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.

4. Décret n° 2007-379 du 21 mars 2007 portant création de l'établissement public de coopération scientifique « Université européenne de Bretagne », *JO* du 22 mars 2007.

5. Décret n° 2007-379 du 21 mars 2007 portant création de l'établissement public de coopération scientifique « Université de Lyon », *JO* du 22 mars 2007.

6. Décret n° 2007-379 du 21 mars 2007 portant création de l'établissement public de coopération scientifique « UniverSud Paris », *JO* du 22 mars 2007.

7. La Direction générale des entreprises du ministère de l'Industrie et les grandes entreprises pour les pôles de compétitivité, la Direction générale de la recherche et de l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et les directeurs des laboratoires pour les RTRA, la DGES et les exécutifs des établissements pour les PRES.

8. Entretien avec un membre d'un pôle de compétitivité.

Pâtissant d'un déficit de légitimité, souffrant de concurrences avec d'autres dispositifs, les PRES, mais aussi les autres structures de coopération, tendent cependant à s'affirmer comme de nouveaux outils de pilotage de la recherche et de l'enseignement supérieur. Les autorités ministérielles et locales s'adossent de plus en plus aux PRES pour conduire l'action publique. Certaines régions, comme l'Île-de-France, accordent ainsi une prime aux projets portés par les PRES. Le ministère s'est également largement appuyé sur eux pour piloter le plan Campus. Quatre des dix projets (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Aix-Marseille) retenus en 2008 sont ainsi portés par ces structures. Par ailleurs, la négociation des contrats de projet État-région 2007-2013 a été marquée par le souci des autorités ministérielles de renforcer les PRES et les RTRA.

> « Ce qui nous a aidé aussi [dans les négociations régionales] c'est qu'on avait là aussi des consignes très claires du niveau national. On avait le discours de Villepinte qui disait : "maintenant on arrête de faire du catalogue et on met les grandes opérations structurantes devant". Et le ministère de la Recherche qui nous avait dit : "vous donnez la priorité aux PRES et aux RTRA". Le message était complètement bétonné. Ceux qui essayaient de dire : "enfin bon, on pourrait peut-être donner leur chance aux petits". C'était assez facile de leur dire : "attendez, il faut d'abord répondre au cahier des charges. On essaiera de voir si on peut [le faire] ensuite". » [1]

L'avenir des PRES semble donc dépendre de la permanence des soutiens des exécutifs des établissements, du ministère et des collectivités locales. Les représentants des PRES tentent de faire pression sur le ministère pour qu'il aille plus loin dans la reconnaissance de ces structures : ils ont récemment demandé qu'à l'instar des universités, les PRES puissent contractualiser avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche [2]. L'enjeu de leur consolidation est important pour l'avenir du dispositif français : par les logiques qu'elles portent, ces institutions bousculent ses fondements historiques.

UNE MISE EN CAUSE DU DISPOSITIF HISTORIQUE : NORMALISATION, DIFFÉRENCIATION, HIÉRARCHISATION

Les PRES, mais plus généralement les structures de coopération qui se sont mises récemment en place, correspondent à un retournement des modes d'institutionnalisation de l'enseignement supérieur et de la recherche qui prévalent depuis le 19e siècle. Elles bousculent le dispositif français en le normalisant, le différenciant et le hiérarchisant.

Rappelons en quelques lignes les principaux traits de ce système afin de qualifier les dynamiques qui le travaillent actuellement. Alors que les facultés de l'Ancien régime jouissent d'une certaine autonomie et sont régies par des règles variables d'un territoire à l'autre, la Révolution française fait table rase des structures en place et supprime les facultés, assimilées à des corporations [3]. Elle met en place des écoles spécialisées qui

1. Entretien avec une déléguée régionale à la recherche et à la technologie en charge de la négociation du volet recherche du contrat de projet État-région.

2. Ainsi, les représentants des douze PRES reconnus par le ministère demandent à « bénéficier d'un contrat quadriennal avec l'État en soutien de leur action stratégique sur les thèmes à forte valeur ajouté, élaboré et négocié avec les établissements fondateurs de l'EPCS. Avec les collectivités et les autres ministères concernés, le contrat d'objectif devrait être aussi l'outil privilégié de coopération, en phase et en lien avec la contractualisation d'État » : Déclaration commune des PRES de France réunis à Lyon le 31 mars 2009, <http://www.universite-lyon.fr/1238567775137/0/fiche___document/>.

3. Christophe Charle, Jacques Verger, *Histoire des universités*, Paris, PUF, 1994, p. 70 et suiv. Voir aussi, pour une analyse de la mise en place et du fonctionnement au 19e siècle des facultés, Alphonse Aulard, *Napoléon 1er et le monopole universitaire*, Paris, Armand Colin, 1911.

doivent former les cadres de la nation, comme l'École centrale des travaux publics (qui devient par la suite Polytechnique) ou encore l'École normale supérieure [1]. Le régime napoléonien restaure l'organisation facultaire, mais en en transfigurant les principes. Les facultés sont intégrées dans un service public d'enseignement supérieur national et centralisé, dominé par les disciplines et les représentants de l'État. L'ensemble du 19e siècle et le début du 20e peuvent se lire comme une lente consolidation d'un modèle napoléonien marqué par une triple unité des diplômes, des institutions et des statuts [2]. Sans aucun doute, ce mouvement reste incomplet. Des différences substantielles dans les recrutements et la gestion des carrières subsistent entre les différents corps de faculté [3]. L'uniformité du dispositif est avant tout symbolique : la Sorbonne joue, jusqu'à sa suppression en 1968, un rôle central dans la régulation des carrières [4]. Ce regard rétrospectif gomme de plus des tentatives, y compris étatiques, d'introduction de la différenciation entre les universités. Par exemple, à la fin du 19e siècle, des réformateurs tentent de réserver le statut d'universités aux seuls grands centres universitaires [5]. De même, les villes interviennent sous la Troisième République pour financer certains laboratoires de sciences appliquées et soutenir le développement de leur tissu industriel [6]. Pour incomplet et erratique qu'il soit, ce mouvement aboutit tendanciellement à la mise en place d'un dispositif marqué par la bipartition entre grandes écoles et universités et par l'uniformité symbolique de la filière universitaire.

La fin du 19e et le début du 20e siècle poursuivent ces logiques de constitution de filières fragmentées. La capacité des membres des facultés à rejeter à l'extérieur de leur institution l'ensemble des réformes [7] n'empêche pas le système de se transformer. Les innovateurs, avec le soutien des services centraux, créent des structures spécialisées en dehors du système facultaire. Ce sont ces mécanismes d'innovation par la périphérie qui conduisent, par exemple, à l'institutionnalisation progressive d'un organisme de recherche propre, le CNRS, à la fin des années 1930. Dans l'après-guerre, l'échec du CNRS à coordonner l'ensemble des activités de recherche [8] aboutit à la multiplication des organismes rattachés à des ministères techniques qui disposent, par là, de structures de recherche spécialisées dans leur domaine de compétences.

L'institutionnalisation des PRES, et plus généralement celle des structures de coopération, bouscule trois fois ce modèle hérité de la période napoléonienne et consolidé par les régimes suivants. Elle le bouscule d'abord parce qu'elle atténue la séparation entre grandes écoles et universités. Elle « normalise » le système français en le rapprochant de ses voisins européens : sept des neuf PRES constitués en mars 2007

1. Voir, sur ce point, Vincent Karady, « De Napoléon à Duruy : origines et naissance de l'Université contemporaine », dans J. Verger (dir.), *Histoire des universités en France*, *op. cit.*, p. 261-322.

2. Ch. Musselin, *La longue marche...*, *op. cit.*

3. Françoise Mayeur, « L'évolution des corps universitaires (1877-1968) », dans Christophe Charle, Régine Ferré (dir.), *Le personnel de l'enseignement supérieur en France aux 19e et 20e siècles*, Paris, Éditions du CNRS, 1985, p. 11-26.

4. Terry N. Clark, « Le patron et son cercle : clef de l'Université française », *Revue française de sociologie*, 12 (1), 1971, p. 19-39 ; Dominique Pestre, *Physique et physiciens en France. 1918-1940*, Paris, Éditions des Archives contemporaines, 1984.

5. Voir, sur ce point, V. Karady, « Les universités de la Troisième République », cité, p. 332-333.

6. Michel Grossetti, « Villes et institutions scientifiques : genèse des pôles scientifiques français », *Les Annales de la recherche urbaine*, 62-63, 1994, p. 6-15.

7. Ch. Charle, *La République des universitaires*, *op. cit.*

8. J.-F. Picard, *La République des savants...*, *op. cit.*

(Paris-Est, UniverSud Paris, Université de Lyon, Université de Toulouse, Université européenne de Bretagne, Bordeaux Université, Nancy Université) regroupent en effet les deux grands secteurs institutionnels du dispositif français d'enseignement supérieur [1]. L'absence des établissements publics scientifiques et technologiques (EPST) de ces structures rend cependant la normalisation incomplète. Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut national de recherche en agronomie (INRA) et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) restent volontairement très en retrait de la constitution des PRES. Si les centres du CEA et les délégations régionales des EPST sont instamment sollicités par les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles pour faire leur entrée dans les PRES, ils ne participent pas aux négociations, respectant en cela les consignes de leur direction. Pris dans une tension entre leur stratégie nationale et un ancrage sur des sites qui s'affichent explicitement comme des lieux de définition d'une politique scientifique, les grands organismes résistent à l'intégration dans les PRES.

> « L'INRA, elle a une politique nationale. À l'INRA, on ne retrouvera pas des unités faisant de la biologie partout [...]. Donc l'INRA ne voyait pas d'un bon œil qu'un PRES lui dise : "là, dans la région, on fait ça". Aujourd'hui, l'INRA considère qu'elle ne fait pas partie du PRES Bretagne [de l'Université européenne de Bretagne] mais elle regarde de très près ce qu'on fait parce que nous sommes en UMR avec l'INRA. Pour la signature [des articles scientifiques], elle ne veut pas être derrière le PRES. » [2]

Les EPST et le CEA sont donc souvent seulement associés aux PRES par la participation à des instances de conseil ou de prospective. Ils sont beaucoup plus directement impliqués dans les RTRA. Les organismes de taille plus modeste adoptent une attitude plus favorable aux PRES. Présents dans des zones géographiques plus circonscrites, le Cemagref (pour UniverSud Paris), l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) – pour l'Université de Lyon [3] – acceptent, voire sollicitent une place de membres associés dans ces structures. Si elle échoue à regrouper universités et grands organismes de recherche, l'institutionnalisation des PRES renforce et accélère le mouvement de rapprochement entre grandes écoles et universités qui se dessine depuis le début des années 1990. La négociation des plans U2000 et U3M [4], la politique de site impulsée par le ministère et la mise en place du LMD qui dote les établissements de la même architecture de diplôme [5] avaient posé les premiers jalons de ce rapprochement ; les PRES le poursuivent.

L'institutionnalisation des PRES et des autres formes de coopération bouscule ensuite le modèle historique en mettant fin à l'uniformité des structures sur le territoire

1. Cette tendance semble se confirmer. Les trois derniers PRES (Lille Nord de France, Clermont Université et le PRES Nantes Angers Le Mans) labellisés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche associent également grandes écoles et universités.
2. Entretien avec un membre du PRES Université européenne de Bretagne.
3. Entretien avec un membre du PRES Université de Lyon.
4. J. Aust, « Le sacre des présidents d'université... », art. cité.
5. Christine Musselin, « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur français face à un double processus de normalisation et de diversification », dans Jean-Philippe Leresche, Martin Benninghoff, Fabienne Crettaz von Roten, Martina Merz (dir.), *La fabrique des sciences*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006, p. 25-42 ; Christine Musselin, Stéphanie Mignot-Gérard, « Chacun cherche son LMD. L'adoption par les universités françaises du schéma européen des études supérieures en deux cycles », Rapport d'enquête CSO/ESEN, 2005.

national. D'un PRES à l'autre, les agencements institutionnels sont variables. Les instances de coopération disposent d'abord de périmètres géographiques et institutionnels distincts [1]. Si quatre types de compétences leur sont généralement dévolus (la valorisation, la promotion à l'international, la coordination de la recherche et la gestion des écoles doctorales), les compétences s'agencent ensuite différemment d'un site à l'autre. Enfin, les projets constitutifs et les usages des PRES sont variables. Certaines structures, à l'image d'UniverSud Paris, peuvent s'engager résolument dans la coordination des activités de recherche en soutenant financièrement des projets sur des thématiques prioritaires. D'autres, moins ambitieuses, cherchent essentiellement à promouvoir une image commune et, sur des compétences réduites, à coordonner par le haut les politiques des établissements (Lyon, Toulouse, Bordeaux). D'autres encore utilisent le PRES comme un dispositif de contractualisation avec le CNRS (Nancy Université). Pôles de compétitivité, RTRA et CTRS participent aussi de cette différenciation. Comme les PRES, ils reposent sur des périmètres géographiques et institutionnels distincts et adoptent des modalités différenciées de gouvernement. Ces structures différencient donc le dispositif français d'enseignement supérieur et de recherche. Là encore, elles ne génèrent pas le mouvement de différenciation mais y participent en l'accélérant. En donnant plus de libertés aux établissements dans la définition de leurs projets et de leurs diplômes, la mise en place de la contractualisation, mais surtout du LMD ont été des étapes importantes de cette différenciation croissante. S'il n'est pas neuf, le recours plus fréquent à des modes de pilotage procéduraux pour gouverner la recherche et l'enseignement supérieur, couplé à l'effacement de registres d'action plus substantiels, fournit un substrat favorable à ces processus de différenciation.

L'institutionnalisation des PRES bouscule enfin le modèle historique parce qu'elle objective et accélère la hiérarchisation du dispositif français et met fin à la rhétorique de l'égalité des universités présentes sur le territoire national. Incontestablement, les grandes agglomérations universitaires sont favorisées par rapport aux villes universitaires moyennes. Si on excepte le cas spécifique de la région parisienne, cinq des six PRES constitués en province en mars 2007 adoptent ce découpage (Université de Lyon, Toulouse Université, Nancy Université, Aix-Marseille Université, Bordeaux Université). Seule l'Université européenne de Bretagne adopte un périmètre régional [2]. La couverture géographique des PRES est encore discontinue et laisse certaines universités et grandes écoles en dehors des démarches de regroupement à l'œuvre. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche est ici à la croisée des chemins. Les objectifs de sélectivité initialement mis en avant par J.-M. Monteil semblent se faire aujourd'hui moins explicites [3] : il est possible que ces structures soient généralisées à l'ensemble du territoire national, quitte à ce que les villes moyennes nouent des alliances avec des établissements très distants pour atteindre une certaine taille critique.

1. Ils vont ainsi du métropolitain au régional et regroupent uniquement des universités (Aix-Marseille Université), uniquement des grandes écoles (Paris-Tech) ou des universités et des grandes écoles (Université de Lyon, Toulouse Université, Bordeaux Université, Paris-Est, UniverSud Paris, Université européenne de Bretagne, Nancy Université).

2. Il semble cependant qu'à mesure que le dispositif se généralise, les PRES régionaux deviennent plus fréquents. Ainsi, sur les trois derniers PRES labellisés, deux (Lille Nord de France et le PRES Nantes Angers Le Mans) adoptent un découpage régional.

3. Le représentant de la DGES, lors d'une journée organisée par la Cour des Comptes sur les institutions de collaboration dans l'enseignement supérieur, a été beaucoup moins net sur cette question de l'extension du dispositif (journée d'étude « Regroupements et coopérations dans l'enseignement supérieur », Cour des Comptes, 2 avril 2009).

Si des hésitations dans le degré de sélectivité sont donc encore manifestes, il n'en reste pas moins que les nouveaux dispositifs, par leurs effets, accélèrent la hiérarchisation du système français en concentrant les fonds ministériels et locaux sur des franges réduites d'établissements, de territoires et de disciplines. Ce sont en effet souvent les mêmes établissements qui sont intégrés dans les PRES, les RTRA, les CTRS et les pôles de compétitivité mondiaux et qui sont soutenus par le plan Campus. L'Université Paris XI, impliquée dans UniverSud Paris, cumule ainsi les ressources du plan Campus, de trois RTRA (sur treize en France) et de deux pôles de compétitivité mondiaux (sur sept). En province, l'université Lyon I, membre du PRES Université de Lyon, est, quant à elle, impliquée dans un pôle de compétitivité mondial, un RTRA, trois CTRS (sur neuf au niveau national) et a été retenue lors du plan Campus. Au niveau territorial, on observe également souvent une superposition des pôles de compétitivité mondiaux, des RTRA et des CTRS sur des parties réduites du territoire et sur des thématiques disciplinaires qui se confondent avec les disciplines des anciennes facultés de sciences ou de médecine [1]. Si cette spécialisation territoriale et disciplinaire n'est pas une nouveauté, l'accumulation de labels d'excellence sur un nombre circonscrit d'établissements, de territoires et de disciplines n'est pas neutre. Elle peut initier des mécanismes de rendements croissants [2] : c'est en effet sur les thématiques les plus reconnues que les crédits ministériels et locaux affluent, contribuant en cela à les renforcer. En Rhône-Alpes, par exemple, la négociation de la dernière génération des contrats de projet État-région a été structurée par la volonté ministérielle de consolider les RTRA et les pôles de compétitivité mondiaux. Les crédits ont donc été largement consacrés au renforcement des sciences de la vie à Lyon et des nanotechnologies à Grenoble. D'autres domaines, comme l'ingénierie, pourtant historiquement bien implantée à Lyon mais ne disposant pas de labels d'excellence, ont obtenu moins de financements.

> « [...] ce CPER a fait la part belle aux sciences de la vie et à la bio [biologie], un peu moins aux sciences de l'ingénierie. Bon, force est de constater qu'il y a eu un seul RTRA à Lyon qui est Infectiologie. Et ça a quand même un peu déséquilibré les négociations au profit de la bio [biologie]. L'ingénierie était très mal représentée [dans le contrat de projet État-région 2007-2013]. » [3]

Même s'ils sont contestés, peu coordonnés et parfois concurrents, les dispositifs de coopération édifiés depuis quelques années contribuent à bousculer les fondements du dispositif français d'enseignement supérieur et de recherche. L'image d'un système français intégré établi sous le régime napoléonien se délite. À la place, c'est une mosaïque de structures définies à des niveaux infranationaux qui se constitue sans que l'on dispose encore d'une image très nette des lignes de force qu'elle dessine.

1. Lyon dispose ainsi d'un pôle de compétitivité mondial (Lyonbiopôle), d'un RTRA (Innovations thérapeutiques en infectiologie) et d'un CTRS (Synergie Lyon Cancer) en sciences de la vie. Le Sud francilien agrège un RTRA (Digitéo) et un pôle de compétitivité mondial (Systém@tic Paris Région) dans le champ de l'automatique et de la transmission des données. Toulouse, dans le domaine de l'aéronautique, cumule un RTRA (Aerospace Science and Engeneering) et un pôle de compétitivité mondial (Aerospace Valley). Grenoble dispose d'un pôle de compétitivité mondial (Minalogic) et d'un RTRA (Nanosciences aux limites de la nanoélectronique) dans le champ des nanotechnologies.

2. Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.

3. Entretien avec un membre de l'INSA de Lyon.

**

La mise en place des PRES, et plus largement des dispositifs de promotion de la coopération et de renforcement de la masse critique, bouscule donc le système français dans ses fondements historiques. Incontestablement, ces évolutions font écho aux impératifs de concentration des ressources et de regroupement qui circulent au niveau international. Il serait donc tentant de voir, dans ces évolutions, une adaptation nationale à l'influence de la globalisation. Au même moment, d'autres pays européens réforment en effet leur dispositif d'enseignement supérieur et de recherche en misant sur davantage de sélectivité. L'Allemagne, dont l'organisation académique est pourtant historiquement très distincte de la France [1], connaît de telles tendances. Le gouvernement fédéral, en lançant l'Initiative pour l'excellence (*Exzellenz Initiative*), fait le choix de concentrer ses ressources sur quelques établissements ciblés en fonction de leur potentiel [2]. Le resserrement des marges de manœuvre budgétaires de l'État, le contexte d'accroissement de la concurrence européenne et mondiale dans le champ de la recherche et de l'enseignement supérieur fournissent sans nul doute un contexte favorable à la réforme en faisant apparaître l'adaptation comme « nécessaire ». En elles-mêmes, ces évolutions ne suffisent cependant pas à instituer le changement et à prescrire la forme qu'il prend [3]. Dans notre cas, les prescriptions internationales au regroupement ne font « que » produire des conditions favorables à la réforme. L'érosion de l'alliance entre représentants centraux des disciplines et ministère, la présence d'une élite réformatrice, les stratégies mobilisées par les acteurs sont des facteurs déterminants pour l'institutionnaliser [4].

La réforme s'appuie par ailleurs sur des changements contenus, parfois ambigus les uns par rapport aux autres. Changements contenus dans les acteurs de la réforme d'abord : maîtrisée par une frange de la profession académique, la réforme ne consacre pas la prise de pouvoir d'acteurs extérieurs au secteur et reste aux mains de la profession universitaire ; les réformateurs qui se mobilisent – et c'est un changement pour une réforme d'ampleur – disposent cependant de positions institutionnelles très fortes. Ce nouveau contexte permet alors à une dynamique de changement novatrice de s'enclencher : c'est « de l'intérieur » et non plus par la périphérie [5] et en s'appuyant sur des acteurs en constant renforcement depuis une quinzaine d'années que le système d'enseignement supérieur se réforme. Changements contenus dans les recettes d'action ensuite : les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles prennent en compte les caractéristiques « locales » du problème dans la définition de leur réponse aux appels d'offres ; pour autant, les projets proposés restent structurés autour d'enjeux sectoriels, ce qui permet au centre ministériel d'exercer son contrôle et, le cas échéant, d'intervenir dans la formalisation des projets. S'ils sont l'élément moteur du changement, les répertoires d'action

1. Erhard Friedberg, Christine Musselin, « Les modes d'intervention de la tutelle en France et en RFA », dans Erhard Friedberg, Christine Musselin (dir.), *Le gouvernement des universités. Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 315-344.

2. Ch. Musselin, « Les politiques d'enseignement supérieur », cité.

3. Patrick Le Galès, « Les deux moteurs de la décentralisation », dans Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 303-335.

4. La définition des pôles de compétitivité et des RTRA fournit d'ailleurs un remarquable contre-exemple de l'insuffisance d'un contexte de concurrence à accoucher seul de mutations convergentes. Alors que la même sélectivité innerve le discours sur la recherche fondamentale et sur l'innovation, ce sont des solutions distinctes qui ont été adoptées. Les autorités de l'Industrie ont labellisé 71 pôles de compétitivité quand le ministère de la Recherche n'a labellisé que 13 RTRA.

5. Ch. Charle, *La République...*, *op. cit.*

utilisés par l'État ne sont pas non plus radicalement nouveaux. Depuis la fin des années 1960, loin de correspondre à l'image – quelque peu mythique – d'un État fort pilotant l'action publique depuis le centre, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche est déjà intervenu dans certains champs en s'appuyant sur un rôle de contrôle des projets élaborés à la périphérie [1]. La reconfiguration des modes d'action ministériels prend donc plus la forme d'une extension de solutions déjà éprouvées que de l'invention de « nouveaux » modes d'action [2]. Les changements ne se confondent pas ici avec la mise en place d'un pilotage par indicateurs [3], la promotion de procédures servant de cadre à la négociation [4] ou l'émergence d'un État régulateur [5]. Si des dynamiques de différenciation marquent de nombreux domaines [6], il faut donc rester prudent quant aux processus qui conduisent l'État à devenir « plus différencié, plus négocié, plus régulateur [...] et davantage pluraliste » [7]. Comprendre les recompositions de l'État, c'est aussi prendre acte de sa fragmentation et révèler les mécanismes distincts qui travaillent les différents ministères et les différentes politiques publiques.

En s'additionnant, ces changements contenus n'en produisent pas moins des évolutions significatives. L'unité du dispositif national est en effet sérieusement affectée par les processus à l'œuvre, sans que ces derniers accouchent d'une définition alternative de ce dispositif. Ainsi, le mouvement de normalisation qui aurait pu renforcer l'uniformité du système en rapprochant les deux grandes composantes de l'enseignement supérieur français est très largement contrebalancé par les processus de différenciation et de hiérarchisation. Ces deux dernières tendances peuvent doublement accélérer la mise en cause de l'uniformité et de l'égalité du dispositif universitaire. Elles peuvent accélérer, d'une part, les différences entre les établissements : disposant de laboratoires capables de réussir des appels d'offres compétitifs pour le financement de la recherche, reconnus par de multiples labels de qualité, bénéficiant du soutien de collectivités locales riches et disposées à les financer, les établissements les plus performants peuvent creuser un écart très net avec les autres institutions, qui courent le risque d'être reléguées au rang de collèges universitaires, délivrant des formations de premier et de deuxième cycle. Elles peuvent, d'autre part, affecter l'unité du territoire national : en refusant des projets parce qu'ils ne permettent pas d'atteindre excellence et masse critique, en concentrant de plus en plus ses ressources sur quelques zones géographiques, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche soutient le développement des grandes métropoles, qui disposent déjà des meilleurs atouts pour assurer leur réussite économique dans une économie globalisée [8].

Ce renforcement du soutien aux établissements et aux territoires les plus performants s'opère cependant sans qu'un travail politique de légitimation ne soit véritablement effectué. Négociées entre directions des établissements et ministère, les réformes s'opèrent

1. J. Aust, « Université et territoire. Nouvelles relations, anciennes logiques ? », cité.
2. I. Bruno, *À vos marques...*, *op. cit.* ; « Y a-t-il un pilote dans l'Union ?... », art. cité.
3. P. Le Galès, A. Scott, « Une révolution bureaucratique britannique ?... », art. cité.
4. P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », art. cité.
5. P. Hassenteufel, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », cité.
6. Par exemple pour le cas des politiques éducatives, voir Agnès Van Zanten, « La construction des politiques d'éducation. De la centralisation à la délégation au local », dans P. D. Culpepper, P. A. Hall, B. Palier (dir.), *La France en mutation...*, *op. cit.*, p. 229-263 ; pour le cas des politiques sociales soumises à une dualisation entre solidarité professionnelle et nationale, voir Bruno Palier, « Un long adieu à Bismark ? », dans P. D. Culpepper, P. A. Hall, B. Palier (dir.), *ibid.*, p. 197-228.
7. P. Le Galès, « Les deux moteurs de la décentralisation », cité, p. 331.
8. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

sans qu'une grande partie de la communauté scientifique y soit réellement associée. Ces modes d'action, s'ils garantissent une application rapide des réformes, peuvent aussi finir par les mettre en cause. Exclue des arènes de négociation des réformes, une partie des enseignants-chercheurs, des chercheurs et des étudiants fait entendre dans la rue son attachement à une égalité et à une uniformité des diplômes, des statuts et des institutions présentes sur le territoire. Il n'est pas sûr que le système précédent garantissait, dans les faits, cette triple unité. Même à l'intérieur du système universitaire, le prestige des établissements, les conditions d'exercice du métier d'enseignant-chercheur et la valeur des diplômes étaient variables. Les tensions entre pratiques ministérielles et modes de légitimation du dispositif français ne sont par ailleurs pas récentes : elles s'expriment dès les années 1960 [1]. Tendanciellement cependant, l'État continuait à se faire le garant symbolique de l'uniformité et de l'égalité entre les universités en masquant ces écarts entre réalité et fondements normatifs du dispositif. En tendant à les accélérer et à les promouvoir sans cependant parvenir à inventer et à imposer une nouvelle rhétorique mobilisatrice, il fait aujourd'hui rentrer le système dans une transition heurtée. Bousculé par les pratiques ministérielles, mais continuant à innerver les représentations des formes d'intervention légitimes, le modèle napoléonien n'est pas complètement renversé ; sa lente éclipse, amorcée dans les années 1960, s'accélère cependant considérablement [2].

Jérôme Aust est chargé de recherche à Sciences Po (Centre de sociologie des organisations, CNRS). Il a notamment publié : « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, 49 (2), 2007, p. 220-236 ; « Les implantations universitaires entre décentralisation et sectorisation », dans Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 283-294. En prenant les politiques d'enseignement supérieur et de recherche pour objet, ses travaux s'intéressent aux recompositions de l'action de l'État depuis les années 1960 (Centre de sociologie des organisations, 19 rue Amélie, 75007 Paris <j.aust@cso.cnrs.fr>).

Cécile Crespy est maître de conférences en science politique à l'Université Paris XIII et membre du Centre de recherche sur l'action locale (CERAL-EA 3968). Elle est l'auteur de : « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *Politiques et management public,* 25 (2), 2007, p. 23-44 ; « Quand la politique de recherche change d'échelle : reconfiguration des espaces de jeu et redéfinition des rôles de l'État et des régions », dans Alain Faure, Pierre Muller, Stéphane Narath, Jean-Philippe Leresche (dir.) *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique,* Paris, L'Harmattan, 2007, p. 271-282. Ses travaux portent sur les « nouveaux » acteurs des politiques de recherche et sur les réformes du système d'enseignement supérieur et de recherche (Université Paris XIII, UFR DSPS, 99 avenue Jean-Baptiste Clément, 93430 Villetaneuse <cecile.crespy@univ-paris13.fr>).

1. Ch. Musselin, *La longue marche...*, *op. cit*.

2. Nous tenons à remercier chaleureusement Henri Bergeron, Patrick Castel, Christine Musselin et Pauline Ravinet pour leurs précieux commentaires sur une première version de ce texte, ainsi que Christelle Manifet et Catherine Soldano pour leur contribution à cette enquête. Nos remerciements vont également à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) qui a financé l'enquête dont cet article est tiré. Comme il est de coutume, le contenu de cet article n'engage que les deux auteurs.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

NAPOLÉON RENVERSÉ ? INSTITUTIONNALISATION DES PÔLES DE RECHERCHE ET D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RÉFORME DU SYSTÈME ACADÉMIQUE FRANÇAIS

L'article analyse les recompositions de l'action de l'État dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. En prenant le cas de la mise en place des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur, il montre que cette réforme est marquée par des évolutions contenues dans les acteurs et les modes d'action sur lesquels elle s'appuie. La réforme est d'abord saisie par une élite professionnelle, constituée de représentants des établissements et de hauts représentants du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. C'est ensuite moins en « inventant » de nouveaux modes d'action qu'en étendant et en radicalisant des registres d'action historiquement utilisés que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche la conduit. Ces évolutions contenues aboutissent cependant en s'additionnant à des changements significatifs : la mise en place des PRES bouscule les fondements du dispositif français de recherche et d'enseignement supérieur.

NAPOLEON DETHRONED ? INSTITUTIONALIZATION OF THE RESEARCH AND HIGHER EDUCATION CLUSTERS AND THE REFORM OF THE FRENCH ACADEMIC SYSTEM

This paper analyzes the reconfiguration of State intervention in the field of higher education and research policies in France. Focusing on the establishment of research and higher education "clusters" in France, this analysis shows that the reform is spearheaded by a professional elite composed of presidents of universities and the prestigious "grandes écoles" as well as high-ranking officials in the French Ministry of Higher Education and Research. The reform does not mean a change in the State's interventionist approach : the Ministry of Higher Education and Research has simply extended and radicalized its traditional modes of intervention. However, it does have significant consequences, for the State is abandoning the historical foundations of the French model of higher education and research.

ANNEXE

Tableau. Trajectoires des principaux promoteurs des PRES

	Exercice de fonctions exécutives au sein de l'université	*Discipline*	*Statut*	*Responsabilité académique (présidence de commission CPU, CNESER, CNRS, CSRT)*	*Participation à des instances ministérielles (groupe de travail, mission scientifique et technique)*	*Direction de laboratoires au cours de la carrière*
Aix-Marseille Université						
Représentant 1	Oui	Médecine	PR	Oui	Oui	Oui
Représentant 2	Oui	Sciences	PR	Oui	Non	Non
Représentant 3	Oui	Psychologie	PR	Non	Oui	Oui
Représentant 4	Oui	Sciences	PR	Non	Non	Oui
Représentant 5	Oui	Sciences	PR	Oui	Non	Oui
Représentant 6	Oui	Sciences	PR	Non	Non	Non
UniverSud Paris						
Représentant 1	Oui	Sciences	PR	Oui	Non	Oui
Représentant 2	Oui	Sciences	PR	Oui	Oui	Oui
Représentant 3	Oui	Sciences	PR	Oui	Non	Non
Représentant 4	Oui	Économie	PR	Oui	Non	Oui
Orléans, La Rochelle, Limoges, Poitiers, Tours						
Représentant 1	Oui	Sciences	PR	Oui	Oui	Oui
Représentant 2	Oui	Lettres	PR	Oui	Non	Non
Représentant 3	Oui	Lettres	PR	Oui	Non	Non
Université européenne de Bretagne						
Représentant 1	Oui	Sciences	PR	Non	Oui	Non
Représentant 2	Oui	Lettres	PR	Non	Non	Non
Représentant 3	Oui	Sciences	IR CNRS	Non	Non	Non
Représentant 4	Oui	Sciences	PR	Non	Oui	Non
Représentant 5	Oui	Géographie	PR	Non	Non	Non
Représentant 6	Oui	Sciences	PR	Non	Non	Non

Sources : Entretiens et *curriculum vitæ* recueillis dans le *Who's who* et sur Internet.

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.93 - 03/11/2014 13h11. © Presses de Sciences Po