

SE METTRE À L'IDEX OU ÊTRE MIS À L'INDEX

Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur

[Jérôme Aust](#), [Harold Mazoyer](#), [Christine Musselin](#)

Presses de Sciences Po | « [Gouvernement et action publique](#) »

2018/4 VOL. 7 | pages 9 à 37

ISSN 2260-0965

ISBN 9782724635478

DOI 10.3917/gap.184.0009

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-4-page-9.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

SE METTRE À L'IDEX OU ÊTRE MIS À L'INDEX

Conformations, appropriations et résistances
aux instruments d'action publique dans trois sites
d'enseignement supérieur

Jérôme Aust, Harold Mazoyer et Christine Musselin

Résumé : En étudiant le cas des appels d'offres Initiatives d'excellence lancés par l'État pour transformer les établissements d'enseignement supérieur en « universités de classe mondiale », cet article analyse la fabrique d'un nouvel ordre compétitif au sein du monde académique français. Ces appels d'offres instaurent une compétition entre les sites et invitent leurs établissements à transformer leur gouvernance : ils réforment ainsi les entités en compétition et les critères de hiérarchisation qui prévalent au sein du système académique français. Ce nouvel ordre produit de nouvelles inégalités qui profitent aux sites qui disposent des capacités d'action collective les plus fortes, mais aussi de caractéristiques institutionnelles qui répondent aux nouveaux critères de hiérarchisation. Pour être comprises, ces transformations doivent être envisagées comme le produit de l'articulation entre différents registres de mobilisation des instruments – la conformation, l'appropriation, la résistance – et d'interactions continues entre gouvernants et gouvernés.

MOTS-CLÉS : APPEL À PROJETS – COMPÉTITION – INÉGALITÉS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE – INSTRUMENT D'ACTION PUBLIQUE – POLITIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE – RÉFORMES EN FRANCE – UNIVERSITÉ

BECOMING AN IDEX: COMPLIANCE, APPROPRIATION AND RESISTANCE TO POLICY INSTRUMENTS IN THREE HIGHER EDUCATION SITES

Abstract: This paper studies the calls for proposals launched by the French State to select the “Initiatives of excellence” as a means of transforming some higher education institutions into “world class universities”. It shows that a new competitive order has been created within the French academic system. These calls have promoted competition between consortia of institutions located in the same territory, and simultaneously incited these institutions to transform their governance. By so doing, they have reformed the entities that entered this competition as well as the hierarchy between the criteria that had previously prevailed in the French higher education system. This new order has generated new inequalities that favour consortia possessing the strongest capabilities to act together, but also whose institutional characteristics better match the new hierarchy of criteria. In order to understand these transformations, the authors argue that they are the result of the articulation between different regimes of mobilization of policy instruments – compliance,

appropriation and resistance – and the product of long-standing interactions between those who govern and those who are governed.

KEYWORDS: CALL FOR PROPOSALS – COMPETITION – INEQUALITIES WITHIN THE FRENCH HIGHER EDUCATION AND RESEARCH SYSTEM – HIGHER EDUCATION AND RESEARCH POLICIES – POLICY INSTRUMENT – REFORMS IN FRANCE – UNIVERSITY

« L'action "Initiatives d'excellence" (IDEX) vise, en faisant de la recherche de niveau international un levier et un moteur, à faire émerger sur le territoire français 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial. Ces pôles seront organisés sous la forme de regroupements territorialement cohérents d'établissements d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant des organismes de recherche, et en partenariat avec des entreprises. Ils se construiront sur des forces scientifiques d'excellence, pluridisciplinaires et reconnues au niveau international et sur des activités de recherche et de formation innovantes, l'ensemble se développant autour de campus attractifs aux meilleurs standards internationaux. »

Ces quelques lignes issues de l'appel à projets IDEX lancés par l'État en 2010 témoignent des nombreuses réformes qu'ont connues l'enseignement supérieur et la recherche en France depuis le milieu des années 2000 (Ravinet, 2012). Pièce centrale du Programme des investissements d'avenir (PIA), les IDEX ont pour objectif de renforcer la place des universités et des grandes écoles dans la compétition internationale. Dotés de 7,7 milliards d'euros, ils organisent une mise en compétition entre différents « pôles » qui, pour être sélectionnés, doivent regrouper plusieurs établissements à l'échelle d'un site et proposer une stratégie commune permettant d'en faire, à terme, des « universités de classe mondiale ». Le lancement de cet appel d'offres illustre le succès d'un certain nombre de mots d'ordre, comme l'excellence, la pluridisciplinarité ou l'internationalisation, qui circulent au niveau mondial et engagent de nombreux pays à initier d'importantes réformes de l'enseignement supérieur. Des initiatives semblables à celles du PIA ont d'ailleurs été lancées en Allemagne, en Suède, en Chine ou en Espagne. Les IDEX illustrent aussi les nouvelles modalités d'intervention de l'État qui s'imposent dans le giron des réformes managériales (Hood, 1991 ; Hogget, 1996) et leur déclinaison progressive en France au tournant des années 1990-2000 (Bezes, 2005, 2009) : l'appel à projets vise à réformer les organisations, à concentrer les ressources sur un nombre réduit d'institutions pour accroître leur performance et à rapprocher les universités des entreprises. Les IDEX sont aussi illustratifs de la nouvelle révolution bureaucratique qui s'impose dans les pays occidentaux (Le Galès, Scott, 2008) parce qu'ils ont recours à ses instruments : appels à projets, *benchmarks* (Bruno, Didier, 2013) et audits (Power, 1997) sont ainsi utilisés pour sélectionner les projets lauréats, contrôler *ex post* l'effectivité de leur mise en œuvre et inviter les rédacteurs des projets à se projeter dans des comparaisons avec les meilleures universités étrangères pour s'inspirer de leurs pratiques.

Huit ans après leur promulgation, ces appels ont entraîné de vastes restructurations et distingué un certain nombre de gagnants. Toutefois, ces distinctions n'ont pas fait que consacrer des situations dominantes et ajouter au prestige symbolique de nouveaux crédits financiers. Des équilibres ont été, au contraire, déplacés par les IDEX. Ils ne bénéficient pas massivement aux établissements parisiens qui dominent traditionnellement le système académique français : en 2018, un seul projet parisien a passé avec succès la totalité des épreuves et obtenu la dotation définitive d'un IDEX. Les résultats des IDEX ne sont pas plus complètement conformes aux hiérarchies produites par les classements internationaux.

Alors que la progression des établissements français dans les « *rankings* » figure souvent parmi les objectifs explicites des promoteurs de ces politiques, la hiérarchie produite par les IDEX est un miroir déformant de celle des classements. Si tous les sites lauréats disposent d'un établissement classé dans les 500 premières universités mondiales, l'obtention d'un IDEX n'est pas déductible de la position dans le classement : l'université de Nice Sophia Antipolis dispose d'un IDEX, alors qu'elle est moins bien classée que certaines universités montpelliéraines qui ont, par trois fois, échoué à l'obtenir. La hiérarchie produite par les IDEX n'est pas non plus l'exact reflet de la distribution territoriale de la « masse critique », pour reprendre un autre terme souvent employé par les promoteurs de ces politiques : outre le fait que la représentation des établissements franciliens est loin d'atteindre la part qu'ils représentent dans les effectifs académiques, des régions qui concentrent un important potentiel scientifique soit ne comptent pas d'IDEX en 2018 – comme l'Occitanie – ou les ont obtenus tardivement aux termes de nombreuses tentatives – comme en Auvergne Rhône Alpes. Les IDEX sont donc un instrument de hiérarchisation qui ne reproduit pas automatiquement les hiérarchies instituées, mais les réforment¹.

Cette caractéristique est une singularité : dans l'enseignement supérieur et la recherche, les instruments de mise en comparaison et en compétition ont plutôt tendance à confirmer et à reproduire les hiérarchies instituées. C'est le cas de la plupart des classements² qui, en faisant de la réputation un critère de classement, placent souvent dans leurs premiers rangs des établissements déjà reconnus et contribuent à la reproduction de cette position en la matérialisant sous une forme ordinale (Espeland, Sauder, 2007, 2016). C'est le cas aussi de certains dispositifs de financement à la performance qui, comme le REF (*Research Excellence Framework*³) britannique, allouent des ressources aux universités en mesurant la performance de leurs départements, donnent à voir leur position relative dans le monde académique britannique et confortent la stratification de ce monde en concentrant les fonds sur les établissements les plus reconnus (McNay, 2003).

Pour comprendre la singularité des IDEX, nous proposons de nous appuyer sur les recherches menées sur les instruments et leurs mobilisations. Les premiers travaux conduits autour de cette approche ont, dès le départ, souligné que les instruments n'étaient pas neutres et qu'ils véhiculaient une certaine représentation du monde et des relations de pouvoir entre gouvernants et gouvernés (Lascoumes, Le Galès, 2005). Cette charge politique embarquée dans les instruments ne s'impose cependant pas d'elle-même. Pas plus que le droit, les instruments ne sont des démiurges qui font advenir la réalité qu'ils prescrivent (Lascoumes, 1990). Une première forme de mobilisation signalée par les travaux de recherche sur l'influence instrumentale peut être inconsciente, parce que les instruments informent les catégories de pensée des acteurs et structurent leurs schèmes de perception du monde : les instruments sont alors des pilotes invisibles (Lorrain, 2005) ou des instruments

-
1. L'*Exzellenzinitiative* allemande a eu un peu les mêmes effets : les établissements retenus ne sont pas strictement équivalents à ceux obtenant les meilleurs scores selon les critères de la Deutsche Forschung Gemeinschaft, l'agence de financement sur projets allemande.
 2. Il existe des exceptions : certains classements français ont été élaborés dans les années 1970 pour réformer les hiérarchies symboliques qui organisent les diplômes des universités (Bouchard, 2011).
 3. Le REF a fait suite au RAE (*Research Assessment Exercise*), introduit en 1986 : il s'agit d'une évaluation tous les cinq ans environ des résultats scientifiques de chaque département. L'allocation des ressources est ensuite fortement indexée aux notes obtenues.

automatiques (*automatic triggers* ; Weaver, 2010) qui orientent le comportement des acteurs. Ces mobilisations peuvent aussi être conscientes et tactiques : les acteurs cherchent à limiter l'influence d'instruments qui souvent portent un projet de contrôle de leur activité, sans cependant toujours réussir à s'y soustraire parce que ces instruments sont utilisés par des tiers dont ils dépendent, que ces tiers soient des supérieurs hiérarchiques (Bruno, Didier, 2013), des usagers ou des clients (Espeland, Sauder, 2007). Ces mobilisations peuvent enfin prendre la forme d'appropriations : les acteurs sont alors conduits à préciser, réinventer, transformer le sens d'instruments dont le projet politique est ambigu et incertain et qui peuvent être mis au service d'objectifs différenciés (Crespin, 2014 ; Halpern *et al.*, 2014, p. 7). Le sens d'un instrument peut alors varier dans le temps (Ravinet, 2011 ; Crespin, 2006a) et/ou dans l'espace (Crespin, 2006b).

Ces trois registres de mobilisation constituent un point de départ utile pour notre analyse. Cependant, rendre compte de la manière dont les IDEX ont redéfini le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche suppose d'opérer trois déplacements. Il convient d'abord de réenvisager l'articulation entre acteurs/instruments pour montrer que les mêmes acteurs peuvent, alternativement ou simultanément, s'appuyer sur différents registres. Ces différentes mobilisations peuvent être réalisées indistinctement par les gouvernants et les gouvernés, ces derniers n'étant pas réduits à se conformer ou à résister. L'enjeu est alors de distinguer ces différents registres, de comprendre comment ils s'articulent les uns aux autres et d'identifier les mécanismes qui éclairent leur adoption. Le deuxième déplacement invite à réintroduire la question de la temporalité dans l'analyse des instruments et à envisager la mobilisation des instruments de manière processuelle : l'appropriation d'un instrument incertain peut devenir une résistance à mesure que le projet politique de l'instrument se fait plus consistant et que les gouvernants en précisent la portée. Le troisième déplacement réintroduit la question des inégalités dans l'analyse des appropriations des instruments. Dans le cas des IDEX, les appropriations opérées par les gouvernants des instruments produisent des inégalités entre les gouvernés car elles imposent une certaine représentation de ce que doit être un projet, délégitiment les lectures alternatives que font certains répondants et contribuent à favoriser les sites dont les caractéristiques cadrent le plus immédiatement avec l'interprétation finalement retenue de l'instrument.

Pour documenter comment les IDEX participent à hiérarchiser à nouveaux frais le système académique français, nous nous appuyons sur l'analyse comparée de trois réponses à ces appels à projets lors du PIA1, c'est-à-dire entre 2010 et 2012. L'un des projets a été retenu, tandis que les deux autres ne l'ont pas été. L'anonymat des sites et des personnes ayant été une condition de réalisation de l'enquête, ces sites sont désignés par Fusion, Coopération et Conflits dans la suite de ce texte (encadré 1). Pour restituer la manière dont les IDEX transforment les contextes locaux et le paysage académique français, nous proposons d'opérer une analyse symétrique qui, à la manière des *science studies* dans l'étude des controverses (Bloor, 1976), mobilise les mêmes schèmes d'intelligibilité pour rendre compte des succès et des échecs. Il s'agira alors d'analyser les mobilisations des instruments en ne les rapportant pas au résultat final, assimilant par-là les lauréats à des « bons élèves » et leurs représentants à des « dirigeants éclairés », plus capables que leurs homologues de saisir le sens des appels à projets et de s'y conformer. Nous chercherons au contraire à éclairer les décisions des acteurs en les rapportant à leur contexte social et

historique. Nous montrerons dans une première partie que les IDEX mettent en place un nouvel ordre compétitif dont nous analyserons les mécanismes d'imposition (1). Nous montrerons ensuite que ces nouveaux instruments compétitifs introduisent de nouvelles inégalités en révélant l'inégale aptitude des représentants des sites à se conformer à ce que doit être finalement un IDEX, mais aussi en reproduisant des inégalités entre sites inscrites dans leur histoire et dans les rapports de force qui les traversent (2).

Encadré 1. Méthodologie

L'enquête a été réalisée en deux étapes, sur trois sites différents. Une première enquête a été réalisée sur deux sites – Fusion et Conflits – dans le cadre d'une enquête collective dirigée par Jérôme Aust et Christine Musselin et réalisée par les étudiants de master 1 de sociologie de Sciences Po⁴. Harold Mazoyer, dans le cadre d'un post-doctorat, a réalisé une enquête sur un troisième cas, Coopération. Ces trois cas ont été analysés par des sources écrites et orales collectées au cours du travail de terrain. 80 entretiens ont été réalisés avec les acteurs impliqués (présidents d'université, directeurs de grandes écoles, acteurs économiques, élus locaux...) dans le montage des trois projets (31 à Conflits, 28 à Fusion et 21 à Coopération). Les sources écrites ont souvent été mises à disposition des enquêteurs après la réalisation des entretiens. Elles sont composées d'articles de presse relatifs aux IDEX, mais surtout d'archives des institutions et des acteurs ayant participé à la formalisation des réponses (comptes rendus de réunion, procès-verbaux de conseil d'administration d'établissements impliqués, évaluations des jurys, tracts syndicaux...). Si le respect de l'anonymat des sites et des interviewés a été une condition d'accès aux terrains, la réalisation du travail d'enquête n'a pas été particulièrement difficile, y compris sur les sites finalement non retenus. Afin de garantir l'anonymat des personnes interrogées, nous ne procéderons pas à la féminisation des fonctions. La sélection des trois sites a été opérée en recherchant des cas limites, plutôt que des cas moyens : cette stratégie, qui ne vise pas à la représentativité, cherche plutôt à identifier des positions polaires dans la manière de s'approprier un appel à projets identique. Les trois sites ont été choisis parce qu'ils représentent des sorts différents quant à l'issue du processus sélectif, tout en disposant d'un potentiel scientifique qui les rendait *a priori* éligibles à ce type de financement. Le projet porté par Fusion, après avoir franchi avec succès la présélection organisée au printemps 2011, a été retenu lors de la première vague de sélection en juillet 2011. Le projet de Conflits n'a jamais passé la présélection des vagues 1 (mars 2011) et 2 (novembre 2011) de labellisation des IDEX. Le projet de Coopération occupe une position intermédiaire : présélectionné en mars 2011, il échoue à être déclaré lauréat en juillet 2011. Directement qualifié pour la phase de sélection de la deuxième vague IDEX, il ne parvient toujours pas à obtenir l'IDEX en février 2012, malgré des évaluations positives.

4. Ont participé à cette enquête C. Apelbaum, B. Bloch, H. Clouet, L. Mardoc, M. Talec, A. Valiergue, M. Van Kempen et L. Virole. I. Gouarné et A. Petit ont encadré la réalisation de l'enquête empirique. Le projet ANR Gouverner la science, coordonné par Jérôme Aust, a financé cette première enquête (ANR-10-JCJC-1806). La seconde a bénéficié du soutien du programme Enseignement supérieur du Centre de sociologie des organisations financé par Sciences Po. Nous tenons à remercier Renaud Crespin pour sa relecture d'une version antérieure de cet article, ainsi que les reviewers de *Gouvernement et action publique* pour leurs remarques et leurs suggestions qui ont largement contribué à préciser l'argumentaire de ce texte.

Un nouvel ordre compétitif

L'appel à projets IDEX est un instrument de mise en compétition des acteurs de l'enseignement supérieur et à ce titre s'apparente aux nouveaux modes d'intervention adoptés par les États-providence depuis les années 1980 (Le Galès, Scott, 2008). Ainsi, il organise et amplifie la compétition au sein du système universitaire français et s'inscrit en rupture avec les principes d'équivalence et d'uniformité qui prévalait jusque-là (Musselin, 2017) afin de concentrer une part importante des ressources sur un petit nombre de candidats fortement sélectionnés. Comme tout instrument (Lascoumes, Le Galès, 2005), les IDEX condensent bien une vision politique des réformes à mettre en œuvre et de leurs modalités d'application. En visant à « faire émerger sur le territoire français 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial⁵ », ils poursuivent et intensifient le tournant sélectif engagé depuis le vote du Pacte pour la recherche en 2006 et le souci de concentrer les ressources publiques sur les meilleurs établissements (Aust, Crespy, 2009 ; Musselin, 2017). Ce mouvement, commun aux nombreux pays qui ont initié des politiques visant à identifier quelques champions nationaux susceptibles de gagner des places dans la compétition internationale, a notamment eu pour effet de transformer les universités en compétiteurs (Hasse, Krücken, 2013). Alors que par le passé la compétition universitaire se déroulait avant tout entre les individus et entre les nations, elle se développe aujourd'hui également entre les institutions. Les classements internationaux comme celui de Shanghai, de QS (*Quacquarelli Sydmons*) ou du *Times Higher Education* reflètent, et simultanément renforcent, ce phénomène (Musselin, 2018).

Les appels à projets IDEX constituent cependant à deux titres une réponse française à la globalisation de la compétition académique. D'une part, ils mettent des sites plutôt que des établissements en concurrence, ce qui contraint les institutions d'un même site à coopérer entre elles. D'autre part, notre enquête révèle que les appels à projets IDEX réforment les critères de sélection des projets en faisant prévaloir l'exigence de transformation institutionnelle sur celle de qualité scientifique. La mise en concurrence des sites est inscrite d'emblée dans les appels à projets : les acteurs qui préparent les réponses s'y conforment et s'engagent rapidement dans la compétition. La prévalence du critère de transformation institutionnelle sur celui d'excellence scientifique n'est pas donnée d'emblée, mais elle s'impose au fil de la mise en œuvre des appels à projets, au gré des appropriations qu'en font les gouvernants et dans des interactions entre eux et les gouvernés.

Mettre les sites, plutôt que les établissements en compétition

Le PIA s'inscrit dans un vaste mouvement de mise en compétition du système d'enseignement supérieur et de la recherche français. Depuis la loi d'orientation pour la recherche et l'innovation de 2006, les chercheurs, les équipes, les laboratoires et les établissements sont invités à répondre à des appels à projets par lesquels sont alloués des moyens supplémentaires. Depuis les RTRA (réseau thématique de recherche avancée) qui visent à financer des réseaux de laboratoires, en passant par les appels génériques de l'ANR (Agence nationale de la recherche) qui s'adressent à des chercheurs ou le plan Campus qui visent

5. ANR, appel à projets « Initiatives d'excellence », 2010, p. 5.

des sites, tous ces dispositifs obéissent à une même logique : se départir d'une allocation récurrente et relativement homogène des ressources et privilégier une attribution sélective et limitée dans le temps basée sur des critères de performance et de qualité des projets scientifiques, pédagogiques ou immobiliers. Ces logiques compétitives ne sont pas une complète nouveauté dans le système académique français. La compétition entre les individus est, d'une part, une norme intrinsèque à ce monde professionnel, et ce bien avant l'engagement des politiques qui visent à la promotion de l'excellence (Bourdieu, 1976). De tels instruments d'allocation ciblée ne sont d'autre part pas complètement neufs : les appels à projets font partie des instruments utilisés par l'État pour piloter la recherche depuis les années 1960 (Aust, 2016). Depuis 2006, cependant, la généralisation de l'emploi de ces instruments et les objectifs de sélectivité qui leur sont assignés par les pouvoirs publics, couplés à l'assèchement progressif des fonds alloués sur des critères récurrents intensifient le niveau de la concurrence au sein du monde académique français.

Les nombreux instruments mobilisés dans le cadre du PIA relèvent directement de ce mouvement de mise en compétition et l'appel aux IDEX, par le petit nombre de bénéficiaires annoncés et par les montants concernés, a exacerbé la lutte entre les porteurs de projet, les poussant à préparer leur copie en grand secret. Car ils ont bien compris que, à l'instar d'autres instruments de mise en compétition, l'une des implications explicite, immédiate et attendue de cet instrument est d'accroître la différenciation au sein du système universitaire français. Autrement dit, de distinguer dans la durée des gagnants et des perdants puisque ceux qui verront leur IDEX confirmé recevront de manière définitive une importante dotation en capital. Cette mise en compétition permet ainsi de créer de nouvelles classifications (Bowker, Star, 1999), et dans le cas présent, de faire émerger la catégorie des « sites avec IDEX » qui se différencie des « sites sans IDEX ».

L'appel à IDEX introduit cependant une dimension supplémentaire qui le singularise car si, en France, les objectifs sont les mêmes qu'ailleurs et si l'État s'institue aussi en organisateur de compétition, les universités, les grandes écoles ou les organismes de recherche ne peuvent se porter candidats : sont invités à concourir des « regroupements territorialement cohérents d'établissements d'enseignement supérieur, universités et écoles, impliquant des organismes de recherche, et en partenariat avec des entreprises⁶ ». Comme le plan Campus quelques années plus tôt⁷, l'appel à IDEX promeut donc une compétition entre les sites, plutôt qu'entre les établissements, ce qui singularise la politique d'excellence française de celles menées dans d'autres pays⁸.

Cette préférence pour les sites a été l'objet de controverses entre les concepteurs de l'appel. Des luttes ont ainsi opposé les représentants du ministère de la Recherche, favorables à ce que l'appel IDEX soit réservé aux sites et qu'il s'inscrive dans l'Enseignement supérieur

6. *Ibid.*

7. L'Opération Campus vise à doter l'enseignement supérieur et la recherche d'une dizaine de « campus d'excellence ». Mise en place par des appels à projets lancés en février 2008, elle est dotée de 5 milliards d'euros. Sur ses logiques de mise en œuvre voir (Aust, Cret, 2012). S'ils n'initient pas complètement la compétition entre les sites, les appels à projets IDEX la systématisent cependant.

8. Certes, le dernier appel lancé en 2016 dans le cadre de l'*Exzellenzinitiative* allemande incitait les établissements à développer des coopérations locales mais sur un mode beaucoup moins contraignant et plus sous la forme de partenariats que de transformations institutionnelles.

et la continuité du plan Campus et de la constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)⁹, aux membres du Commissariat général à l'investissement (CGI) qui préféraient une logique d'excellence scientifique des projets, quel qu'en soit le niveau porteur (Gally, 2018). Finalement, « la fabrique ministérielle des regroupements » (Gally, 2018, p. 708) l'a emporté, même si les porteurs de projet sont encouragés à définir au sein de chaque groupement porteur le périmètre d'excellence sur lequel les ressources devront être concentrées.

La conséquence est immédiate : alors que les établissements situés sur un même site auraient pu être amenés à rentrer en compétition les uns contre les autres, ils se trouvent au contraire incités à se coordonner pour répondre conjointement à l'appel IDEX. Or, tant dans les sources écrites consultées que dans les entretiens réalisés, cette logique de compétition entre sites, inhérente à l'appel IDEX, n'est pas débattue dans les échanges entre les exécutifs académiques. Très rapidement, ces derniers se mettent en ordre de marche et se préparent à répondre. Sur les trois sites étudiés, ils n'ont pas de doute quant à leur capacité à remplir les exigences d'excellence de l'appel et le fait qu'ils doivent jouer le jeu du PIA n'est pas réellement débattu : cela va pour ainsi dire de soi. À Fusion, l'appel à IDEX est immédiatement perçu comme s'inscrivant dans la trajectoire du site et un moyen de la consolider : il ne peut donc être question de passer son tour.

« Donc quand en 2009 apparaissent les Investissements d'avenir, nous on a vu là le... on avait eu, on a eu Campus et on a été lauréats d'Opération Campus en France. On s'est dit : on nous donne les moyens pour le contenant, donc là avec les investissements d'avenir c'est l'opportunité de financer notre projet et [...] de faire aboutir un petit peu le projet qu'on avait imaginé à l'occasion de l'Opération Campus. Donc, du coup, on s'est positionné sur les Investissements d'avenir, en disant c'est l'Université de Fusion, le PRES, qui porte. L'objectif effectivement était dès le départ d'essayer d'obtenir une Initiative d'excellence et c'est un projet qu'on a présenté comme un tout dès le premier appel d'offres des Investissements d'avenir » (entretien, chef d'établissement, Fusion).

À Conflits, également, la préparation de la première réponse aux IDEX ne fait pas débat entre les présidents d'établissements, même s'ils n'adhèrent pas forcément aux objectifs politiques de mise en compétition généralisée inscrits dans les appels à projets. Mais la perspective de figurer parmi les universités lauréates est une puissante incitation à l'engagement dans la course :

« Alors je crois que dans l'esprit de tous, il était impensable, de tous, au moins dans l'esprit de l'Université X et de l'Université Y, il était impensable de ne pas répondre à la sollicitation de l'État qui était d'une part d'identifier quelques très grandes universités de recherche intensive qui étaient capables de construire autour d'elles un environnement dynamique. Parce qu'on considère qu'on a ici des savoir-faire, des personnels, des capacités qui dans un certain nombre de champs sont tout à fait exceptionnels et que ça aurait été criminel envers notre personnel que de ne pas tenter l'IDEX. Nous avons considéré que même si l'environnement dans lequel ça se mettait en place, le fait de mettre vraiment en compétition l'ensemble des sites n'est pas forcément la réponse exclusive au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche qu'on aimerait voir, on ne pouvait pas être absents de cet appel d'offres » (entretien, membre d'une équipe présidentielle, Conflits).

9. Créés par la loi du 18 avril 2006, les PRES visent à rassembler des établissements d'enseignement supérieur (universités et grandes écoles) d'un même site pour qu'ils exercent des missions en commun. À partir de 2013, les PRES sont remplacés par les communautés d'universités et d'établissements.

L'incitation à s'engager dans la course est d'autant plus forte que la majeure partie des exécutifs académiques impliquée dans la rédaction des réponses est issue des sciences expérimentales et de la médecine, deux domaines qui sont depuis longtemps financés sur projets (Aust, 2016). L'instrument n'est donc pas complètement étranger aux pratiques des acteurs qui le mobilisent. Le fait que la réponse doive s'effectuer au niveau du site renforce également son attractivité. Pour une direction d'un établissement, ne pas participer à la formalisation d'une réponse à l'appel à projets revient non seulement à renoncer à des ressources supplémentaires dans un contexte de tension budgétaire, mais aussi à faire courir le risque que ce retrait soit préjudiciable à l'ensemble du site et le prive de ressources importantes. Des dénonciations du PIA s'expriment cependant à l'extérieur du cercle des chefs d'établissements. Dès la première vague, des représentants des syndicats anticipent les effets de hiérarchisation induits par l'instrument entre les sites, mais aussi en leur sein et le risque de déclasserment qu'il fait encourir aux disciplines et aux institutions qui en sont exclues qui deviendront « des établissements de seconde zone¹⁰ ». Des tracts et des prises de position dans les instances de gestion des établissements dénoncent la charge politique et idéologique des IDEX à l'encontre du système d'enseignement supérieur. À Coopération, des représentants étudiants soulignent qu'ils considèrent que le projet d'IDEX est « une attaque néo-libérale à l'encontre de l'Université Publique » et qu'ils refusent « de mettre en cause le principe de diplômes nationaux et publics, égaux sur tout le territoire¹¹ ». À Conflits, un tract signé par la Fédération syndicale unitaire (FSU) dénonce l'intrication entre LRU et IDEX, la LRU permettant au ministère « de mettre en place de nouveaux outils de mise en concurrence au sein du système universitaire », l'appel à projets IDEX étant « une phase exécutive [de cette mise en concurrence] qui permet très officiellement de dessiner une France universitaire à deux vitesses ». Les signataires du tract poursuivent en voyant dans les IDEX « une démarche¹² ».

Mais ces résistances qui dénoncent la compétition et la hiérarchisation instaurées par les IDEX au nom d'une conception plus égalitaire de l'enseignement supérieur ne parviennent pas à remettre en cause le choix des exécutifs académiques de participer à la compétition. Sur aucun des sites, la préparation des réponses n'est entravée par des grèves ou des occupations de locaux, deux modalités d'action collective pourtant fréquemment utilisées par les mouvements sociaux dès lors qu'ils cherchent à s'opposer aux réformes universitaires. Compétition inter-site et coopération infra-site constituent donc le cadre au sein duquel se déploie l'instrument IDEX. Toutefois, ce n'est que progressivement que le niveau d'intégration au sein des partenaires s'impose comme un critère primordial de sélection des projets.

Au fil du temps, les transformations institutionnelles priment sur la dimension scientifique

La prévalence du critère de transformation institutionnelle dans les appels à projets n'est en effet pas donnée d'emblée, mais s'impose au fil du temps. Si les instruments condensent bien une vision du monde, en incorporant une définition du problème et de ses solutions,

10. Déclaration d'un élu (FSU) représentant des enseignants chercheurs lors du CA du PRES de Coopération le 29 janvier 2010.

11. Compte rendu du conseil d'administration d'un établissement de Coopération, décembre 2011.

12. Tract de la FSU, Conflits.

ils ne sont cependant pas toujours consistants et comptent leur lot d'incertitudes (Crespin, 2006a ; Baudot, 2011). Les IDEX n'échappent pas à la règle et comportent deux objectifs différents de transformation. Le premier insiste sur la nécessité de labelliser des pôles au meilleur niveau mondial. À cette fin, un périmètre d'excellence doit être défini à l'intérieur de chaque groupement : il « représente l'ensemble des activités d'excellence mondiale de recherche et de formation définies par l'IDEX et ayant un fort effet de structuration sur le site¹³ ». À ce premier objectif s'ajoute un second qui est d'engager une vaste restructuration institutionnelle. En confiant aux sites le dépôt de candidature, les appels à projets mettent en avant le fait que les projets doivent avoir un caractère « transformant » permettant de « dépasser les situations actuelles » et de faire « évoluer les modes de gouvernance » des sites d'enseignement supérieur. De ce point de vue, les réponses IDEX doivent être les lieux d'intégration et d'articulation entre les différentes réponses élaborées dans les autres appels à projets constituant le PIA : ils doivent ainsi « donner sens à l'ensemble des projets retenus sur le site et relevant du périmètre d'excellence¹⁴ ». L'articulation entre ces deux objectifs laisse un flou sur ce qui est attendu, que les acteurs locaux vont chercher à lever.

Ces activités interprétatives débutent avant la publication des appels à projets par l'ANR. L'annonce par le président de la République du plan d'investissement pousse les exécutifs des établissements et leurs collaborateurs à rechercher des informations sur l'architecture future des appels à projets. Ils trouvent des indices de cette structuration dans le projet de loi de finances (PLF) de 2011. Ces premières représentations de ce que doit être un IDEX sont cependant redéfinies à l'occasion d'une réunion publique organisée par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche en mars 2010. Alors que, suivant les informations contenues dans le PLF et les « bruits de couloir », les responsables du projet de Fusion avaient vu dans les laboratoires d'excellence (LABEX)¹⁵ et les IDEX des appels à projets destinés à des sites n'occupant pas la même position dans le système scientifique français, ils prennent conscience que la ministre et son cabinet les envisagent au contraire comme articulés les uns aux autres :

« Pour moi, il y a un moment fondateur, c'est l'intervention de Valérie Pécresse devant tous les directeurs des laboratoires de France début mars [2010]. Ça a été un choc parce qu'avant ça, j'avais compris dans la loi de finances qu'il y avait les IDEX, d'une part, et les LABEX d'autre part. [...] [Dans le microcosme], il y avait un leitmotiv qui était que les LABEX étaient les lots de consolation des IDEX et qu'on allait faire un projet à deux vitesses. Il y a eu cette intervention de V. Pécresse [...] [où elle] a expliqué que les LABEX étaient pour tout le monde » (entretien, chargé de mission, Fusion).

Les informations délivrées par la ministre devant la Conférence des présidents d'université vont dans le même sens. Un représentant d'un établissement de Coopération en fait état au cours d'un bureau du PRES¹⁶. Présente également à Conflits, cette première lecture des appels à projets insiste sur l'intégration des IDEX dans l'ensemble du PIA. L'obtention

13. ANR, appel à projets IDEX, 2010, p. 6.

14. *Ibid.*

15. Les laboratoires d'excellence (Labex) sont mis en place par un appel à projets lancé dans le cadre du PIA. Ils visent à la constitution d'entités regroupant des laboratoires ou des équipes de réputation internationale, travaillant sur une thématique commune de manière interdisciplinaire.

16. Bureau du PRES de Coopération, compte rendu du 21 septembre 2010.

d'un IDEX vient alors couronner les succès scientifiques obtenus dans les autres appels à projets du PIA – les « briques » – en en constituant le « toit », pour reprendre une métaphore souvent utilisée par les acteurs dans les entretiens.

Cette interprétation est cependant concurrencée par une seconde lecture des appels à projets qui insiste sur l'autonomie plus forte des IDEX vis-à-vis de l'ensemble du PIA et des exigences d'excellence scientifique. Le critère de transformation institutionnelle apparaît alors plus central : un IDEX n'est alors plus seulement le couronnement de réussites précédentes, mais il doit engager des recompositions institutionnelles d'envergure, notamment sur le plan de la gouvernance des sites. Cette seconde lecture apparaît au fil des visites de certains émissaires centraux sur les sites. Mais dans un premier temps, les appréciations divergent sur l'importance à accorder à cet enjeu institutionnel dans les projets.

Les trois sites sont donc pris entre les deux lectures contradictoires des appels à projets, portées par les représentants des différentes institutions qui pilotent ces appels. Ces divergences sur l'importance des évolutions institutionnelles sont particulièrement ressenties à Conflits : à quelques semaines de distance et en pleine discussion sur les orientations à donner au projet, deux représentants de l'État en visite sur le site livrent des interprétations radicalement différentes de ce que doivent faire les acteurs qui sont chargés de définir les projets, comme le rapportent des témoins de ces visites. Le premier, issu du CGI, insiste, dans une réunion publique, sur l'impasse dans laquelle s'engage le projet élaboré à Conflits : parce que le projet de transformation institutionnelle est trop flou et insuffisamment avancé, les acteurs de Conflits « sont en train de perdre l'IDEX ». Le second émissaire gouvernemental, issu quant à lui du cabinet du Premier ministre, livre une tout autre lecture des appels à projets en insistant sur le fait que l'essentiel est de « monter vraiment une grande structure scientifique » et de ne pas être « obnubilé par les questions institutionnelles ». Essentiellement données à l'oral, ces consignes centrales contradictoires se révèlent difficiles à interpréter pour les acteurs locaux :

« On ne nous a jamais dit par exemple que la fusion était nécessaire, mais on nous a laissé entendre que les projets qui allaient à la fusion, c'était quand même le plus simple et que c'était ça qui gagnerait ; en même temps, on nous a toujours affirmé que non, non, non le PRES serait très bien, et en même temps le PRES on lui reprochait de ne pas avoir ceci cela ; comment savoir ? » (entretien, chef d'établissement, Conflits).

Tout au long de la première vague de sélection, ces deux lectures de ce que doit être un IDEX coexistent. Cette situation est cependant redéfinie à partir de l'annonce des résultats de la présélection et de la sélection des projets lauréats. D'incertain, le projet politique des IDEX se fait plus consistant.

La sélection n'est en effet pas une épreuve que pour les projets et leurs porteurs ; elle l'est aussi pour l'instrument IDEX qui s'en trouve redéfini et précisé. Elle donne lieu à la publication de nombreux documents, comme les rapports d'activité du jury, les relevés des notes et les commentaires liés à chaque projet. Ces documents sont proches des normes secondaires d'application qui précisent les normes générales et permettent de les apparier aux situations locales (Lascoumes, 1990) : ils révèlent les attendus des appels à projets. Communiquées aux seuls porteurs, mais parfois publicisées par voie de presse, les notes

et évaluations des pré-projets et des projets sont les documents qui sont les plus attentivement mobilisés par les représentants des établissements de Conflits, de Fusion et de Coopération pour préciser ce qu'ils doivent faire pour obtenir un IDEX.

Ces documents qui formalisent les recommandations générales et particulières du jury introduisent une série de déplacements dans la perception de ce que doit être un IDEX. Ils formalisent d'abord sous une forme écrite et officielle, des recommandations qui étaient jusqu'alors données de manière orale et informelle, voire officieuse. Ils émanent ensuite du jury, constitué en commission, et non plus de représentants des autorités étatiques chargés du PIA. Toutefois, si ces recommandations précisent les attendus des appels à projets, elles ne permettent pas de faire des IDEX des instruments univoques, à l'intérieur duquel un et un seul projet de réforme est clairement inscrit. Les recommandations émanant du jury ne condamnent pas les options mal évaluées comme irrecevables et elles ne précisent pas les alternatives à adopter pour obtenir l'IDEX. Elles engagent souvent les porteurs de projets à faire plus, et mieux, sans cependant leur donner des consignes explicites sur les solutions à adopter.

Elliptiques, ces recommandations sont complétées par d'autres sources, souvent produites à l'initiative des porteurs de projet qui cherchent à obtenir des documents leur permettant d'apprécier les critères de sélection et leur hiérarchisation. Certains projets retenus sont par ailleurs rendus publics, donnant à voir ce que peut être un IDEX lauréat. Cette recherche d'informations peut conduire à des documents qui sont présentés comme provenant du jury, et objectivant les critères de sélection utilisés. C'est le cas à Coopération, où quelques jours avant la tenue des auditions de la seconde vague de sélection, un chargé de mission du PRES obtient un document qui aurait été communiqué par le CGI aux membres du jury répertoriant la force des sites au regard de critères qui, selon ses mots, « ressemblent [au classement] de Shanghai ». Ce document est communiqué aux membres du site qui doivent se rendre à l'audition pour leur permettre de mieux la préparer et adopter ce cadre d'intelligibilité dans leur présentation.

Mais les informations précisant le sens des appels à projets ne proviennent pas que de sources écrites. Elles émanent également, comme pendant la première vague, de recommandations orales qui sont transmises par les représentants du CGI ou du ministère et des nombreuses interactions qui se nouent entre eux et les représentants des sites candidats.

À Coopération, comme à Conflits, les acteurs perçoivent bien qu'un déplacement du sens politique de l'instrument s'est opéré et que d'un instrument de consécration de l'excellence scientifique, il est devenu un instrument de transformation institutionnelle, dont la fusion est considérée comme la forme la plus achevée. Ces évolutions sont bien soulignées par un responsable de Conflits impliqué dans la formalisation de la réponse. En entretien, il souligne :

« Je trouve que l'IDEX a changé un petit peu. Dans la présentation qui avait été faite par V. Péresse au ministère, à laquelle j'étais allé, elle [avait insisté sur le fait] qu'il y aurait cette série d'appels d'offres et qu'en fonction des résultats, les sites qui en obtiendraient le plus auraient l'IDEX. [...] Le problème, c'est qu'après cet appel d'offres [de la vague 1], l'IDEX s'est transformée en un outil à modifier la gouvernance des sites. On nous a dit : "si vous êtes très, très bons, vous aurez l'IDEX". Après, c'est devenu un outil pour faire pression sur le site, en gros il fallait faire une grande université » (entretien, membre d'une équipe présidentielle, Conflits).

L'issue de la seconde vague de sélection précise encore plus clairement ce que doit être un IDEX et accentue le glissement déjà effectué. Elle confirme en effet l'importance de la transformation institutionnelle et que sa forme la plus achevée est, aux yeux du jury, la fusion du groupement porteur de l'IDEX ou *a minima* d'une part importante des établissements composant ce groupement. Conflits échoue à nouveau à franchir la présélection, tandis que Coopération est écarté lors de l'évaluation finale. Les projets retenus proposent systématiquement une fusion du groupement porteur de l'IDEX.

Les évolutions que nous avons retracées montrent donc qu'un nouvel ordre compétitif est introduit et renforcé par les IDEX. Non seulement ces appels à projets intensifient la compétition pour les crédits symboliques et financiers au sein du système académique, mais ils réforment aussi ces conditions en mettant des sites en compétition entre eux, et en faisant de la transformation institutionnelle un critère essentiel de sélection des projets. Ce nouvel ordre est aussi un ordre politique puisqu'il transforme les principes de juste répartition des ressources, qu'il fait des gagnants et des perdants et en cela n'est pas dénué d'idéologie. L'imposition de ce nouvel ordre compétitif ne tient cependant pas à une adhésion *ex ante* et systématique des répondants à ces principes idéologiques. Elle tient bien plus à la conjonction de deux éléments : la non remise en cause par les chefs d'établissements de la mise en compétition des sites, inscrite dans l'instrument ; l'imposition au fil de la mise en œuvre et de la sélection des projets de la prévalence du critère de transformation institutionnelle du fait des appropriations que gouvernants et gouvernés font de l'appel à projets. En s'imposant, ce nouvel ordre compétitif va générer de nouvelles inégalités.

De nouvelles inégalités ?

Comme de nombreux instruments (Crespin, 2006a), et parce que leur définition était incertaine au départ, les appels à projets IDEX font l'objet d'appropriations distinctes par les acteurs. Ces différences sont particulièrement évidentes au cours de la première vague de sélection, au moment où le sens des instruments est encore très incertain. À Fusion, la proposition d'une fusion entre les établissements porteurs de l'IDEX et d'un périmètre d'excellence scientifique relativement resserré constitue rapidement les deux axes de travail des rédacteurs des projets. À Coopération, les chargés de mission et les exécutifs académiques engagés dans la formalisation du projet privilégient d'autres modalités de transformation institutionnelle : ils proposent de créer une nouvelle « université fédérale », qui ne fusionne pas les établissements, les fonds devant être concentrés sur un périmètre scientifique relativement inclusif. À Conflits, enfin, les acteurs refusent la fusion, et travaillent à la création d'un nouvel établissement fédératif. Le périmètre d'excellence regroupe les nombreuses forces scientifiques du site autour d'une thématique aussi large qu'inclusive. L'issue de la première vague de sélection redéfinit ces premières appropriations et modifie leur sens. Le projet de Fusion, immédiatement lauréat de l'appel à projets, devient un modèle de ce que peut être un IDEX. Les deux autres projets, sévèrement notés par le jury et invités à reprendre leur copie, continuent cependant à proposer des solutions institutionnelles alternatives et échouent à obtenir l'IDEX lors de la deuxième vague de sélection.

La formalisation des trois réponses révèle ainsi une inégale capacité des représentants des sites à proposer des projets conformes aux attentes du jury. De ce point de vue, les instruments ne font pas que produire *ex post* des inégalités du fait de leurs résultats : ils révèlent l'inégale aptitude de leurs représentants à se conformer aux attentes du processus de sélection et reproduisent même ces inégalités entre les sites. Comme les instruments de quantification (Espeland, Sauder, 2007), ils enjoignent à se projeter dans un espace compétitif commun en ignorant l'existence de différences entre les sites, alors même que ces derniers ne disposent pas des mêmes atouts pour y réussir. Cela est probablement le cas de toutes les compétitions mais la nature des inégalités révélée et reproduite est, elle, moins attendue. En effet, Fusion, le site lauréat au sein de notre échantillon, est celui qui dispose du potentiel scientifique le moins important, que l'on s'en tienne aux résultats lors des autres appels à projets du PIA ou que l'on retienne des critères plus quantitatifs pour le mesurer. Les inégalités en jeu tiennent ainsi plus à l'inégale capacité d'action collective des rédacteurs des projets qu'au potentiel scientifique du site. De plus, si les représentants de Fusion réussissent mieux que leurs homologues de Coopération et de Conflits dans cet exercice, c'est aussi parce qu'ils profitent de situations plus cohésives héritées de l'histoire.

D'inégales capacités d'action collective

À première vue, Fusion, Conflits et Coopération partagent plusieurs points communs. Tout d'abord, ils disposent – et, comme le montrent les entretiens, sont partout conscients de disposer – d'un potentiel scientifique conséquent, au regard des catégories qui sont utilisées par les promoteurs des IDEX : chacun des sites compte ainsi un établissement qui est classé dans les 500 meilleures universités mondiales selon le classement de Shanghai de 2012 et qui est inséré sur des territoires systématiquement classés par l'Observatoire des sciences et des techniques dans la première moitié des régions françaises en termes de potentiel scientifique en 2012¹⁷. Ils font donc *a priori* partie des sites éligibles aux IDEX. Ensuite, ils mobilisent les mêmes expertises pour élaborer leurs réponses. Pour définir le périmètre d'excellence, les chefs d'établissement s'appuient sur des évaluations antérieures, que celles-ci aient été réalisées dans le cadre du PIA (pour les résultats des LABEX) ou non (comme dans le cas des notes attribuées aux laboratoires par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, AERES). Ils font aussi tous appel à l'expertise de cabinets de conseil, pour les aider à structurer et mettre en forme les projets, sans que le contenu des réponses ne soit cependant délégué aux consultants. Enfin, l'implication des exécutifs académiques dans la rédaction des réponses est particulièrement importante : tous et toutes décrivent des mois très intenses, vampirisés par la rédaction de la réponse à l'appel à projets, au prix souvent du sacrifice des congés.

17. Observatoire des sciences et des techniques, *Stratégie territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche (STRATER)*, 2012 [www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid56061/strater-2011.html]. Cette étude est souvent décrite dans les entretiens comme l'un des documents permettant aux sites de se positionner les uns par rapport aux autres. Ses critères permettent tout à la fois d'approcher la « masse critique » de la région, à partir d'indicateurs quantitatifs, mais aussi de relever les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces qui caractérisent le site. Ces évaluations, plus qualitatives, soulignent systématiquement l'ampleur du potentiel scientifique des trois régions.

Toutefois, malgré ces points communs, Fusion, Coopération et Conflits présentent d'importantes différences. Elles tiennent en premier lieu à l'inégale capacité des rédacteurs des réponses à s'imposer comme les seuls contributeurs. C'est à Fusion que la formalisation de la réponse est la plus élitiste : deux présidents d'université et un chargé de mission réussissent très rapidement à monopoliser la rédaction du projet. Au nom de la compétition entre les sites préparant une réponse, ces porteurs du projet développent une rhétorique de l'urgence et du secret qui justifie de ne faire valider par les instances des établissements concernés que les grands traits de ce qu'ils préparent. Pour confiner l'exercice, ils s'appuient sur l'interconnaissance et la confiance développées lors de la préparation des appels à projets précédents :

« Alors moi j'ai beaucoup travaillé avec [le président de l'Université X] [...]. Donc avec lui on a un tandem [...]. Lui, il avait porté l'Opération Campus et moi j'étais derrière lui, et aujourd'hui, c'était moi qui portais l'opération Investissement d'avenir et lui était derrière moi » (entretien, chef d'établissement, Fusion).

Ces acteurs parviennent également à construire les conditions d'une intégration des réponses du site aux différents appels à projets du PIA. Sur leur proposition, un groupe de travail est ainsi constitué pour valider le dépôt de chaque demande de LABEX et d'EQUIPEX (Équipement d'excellence)¹⁸. Cette initiative leur permet d'identifier des thématiques scientifiques et de réduire le nombre de projets déposés, deux éléments importants pour définir ensuite un périmètre d'excellence resserré. D'emblée, la réponse aux autres appels à projets du PIA est inscrite dans l'objectif de la formalisation du projet d'INDEX et d'une recherche de cohérence et de structuration.

À Conflits, la préparation de la première réponse s'opère dans un cercle beaucoup plus élargi. Le site ne dispose pas de structure de dialogue interacadémique légitime et instituée. À cette période, la direction du PRES n'est pas occupée par un président d'université en exercice, mais par un ancien président. Des tensions importantes existent entre l'exécutif du PRES et certains dirigeants d'établissement qui refusent de lui déléguer le portage du projet. La rédaction de la réponse débute alors sous l'égide des présidents d'université. Des groupes de travail sont mis en place, mais ils regroupent un nombre important d'acteurs et sont marqués par une relative inorganisation qui, de l'aveu des participants, ne facilite pas l'avancée du travail collectif. Ce dernier est rendu d'autant plus difficile que certains présidents d'université sont contestés au sein de leur établissement et ne parviennent pas à s'affirmer comme son seul représentant dans les négociations avec les autres exécutifs académiques.

À Coopération, à la différence des deux autres sites, le PRES s'impose très rapidement comme la seule institution légitime pour porter le projet. Son secrétaire général est très rapidement nommé responsable « grands projets » chargé de la mise en œuvre de l'Opération Campus et de la préparation du PIA. Son président lui donne un objectif ambitieux, comme il le souligne en entretien : « tu me ramènes deux milliards ». Il recrute donc une

18. Lancé en 2010 et intégré au PIA, l'appel à projets EQUIPEX vise à doter « l'ensemble des secteurs scientifiques d'équipements de haut niveau capables d'offrir aux chercheurs un environnement de travail répondant aux critères internationaux de qualité les plus exigeants » (ANR, appel à projets EQUIPEX, 2010, p. 4).

petite équipe et s'appuie sur un organisme local spécialisé dans l'ingénierie de projets académiques, ainsi que sur des cabinets de conseil. Cette petite équipe reste en lien constant avec le président du PRES et mobilise fréquemment les vice-présidents recherche des établissements. Le bureau du PRES s'impose alors comme lieu de la négociation collective. Et une volonté de jouer « collectif » est affichée.

Les différences observées tiennent en deuxième lieu à l'intensité des conflits que la préparation des réponses suscite. À Fusion, une ligne commune est rapidement définie par les présidents d'université les plus impliqués dans la rédaction de la réponse. Si le PRES s'est avéré être un « formidable outil » pour penser des projets, pour reprendre les mots d'un dirigeant d'établissement, ses membres l'estiment peu adapté à la gestion de l'IDEX dans la durée et ils prévoient assez rapidement de confier la gouvernance à une structure de portage universitaire fusionnée, la nouvelle université de la métropole. Cette hypothèse ne s'impose toutefois pas d'emblée. D'une part, la région tente d'imposer au PRES métropolitain une unification régionale de tous les établissements d'enseignement supérieur, mais les membres du PRES opposent collectivement et unanimement une résistance farouche à cette perspective. D'autre part, si la disparition à terme du PRES est une option partagée, son remplacement par une fusion de l'ensemble des établissements du site métropolitain n'est pas immédiatement adopté, d'autres modèles étant envisagés, mais finalement pas retenus. Toutefois, l'interprétation que les acteurs font de l'appel à projets IDEX et du type de gouvernance qui est attendue pour ces derniers les conduit à s'engager vers une fusion permettant d'afficher une gouvernance unique, à capacité de décision rapide et avec une grande autonomie. Plusieurs des personnes rencontrées en entretien ont par ailleurs souligné que des représentants du ministère de l'Enseignement supérieur avaient implicitement indiqué leur préférence pour la fusion, lors d'échanges informels.

À Coopération, la préparation de la réponse est marquée par des débats plus importants. Si le PRES apparaît comme la structure pertinente de portage du projet, des conflits surgissent néanmoins, notamment entre grandes écoles et universités, entre « petits » et « gros » établissements, et entre ceux souhaitant représenter les « SHS [sciences humaines et sociales] » ou les « sciences dures ». En outre, certains syndicats, très informés sur les négociations en cours, marquent clairement leur opposition, notamment concernant l'objectif de réorganisation institutionnelle. Des enseignants-chercheurs se mobilisent aussi fortement. En juin 2011, soit peu avant la première audition devant le jury international, huit d'entre eux saisissent le tribunal administratif pour annuler la participation de leur université au projet IDEX. Néanmoins l'optimisme reste de mise à Coopération, puisque le site obtient, selon les mots d'un des membres du PRES, le « jackpot sur les LABEX ». Les porteurs de projet annoncent clairement dans leur premier projet envoyé au CGI qu'ils souhaitent se démarquer des logiques de fusion. Le consortium de déposants comprend 19 acteurs. Un compromis est trouvé entre les différents acteurs locaux autour de la mise en place à brève échéance d'un « système universitaire fédéral ». Cette formule permet de ne « pas braquer les deux bases : les gens des universités qui avaient peur de disparaître et, du côté des écoles, ceux qui disaient : "Une université, moi jamais !" », comme le souligne un membre du PRES en entretien.

C'est à Conflits que la préparation du projet génère le plus de contestations. Elles portent essentiellement sur les questions institutionnelles. Le travail de négociation est rendu chaotique par des rivalités personnelles et institutionnelles. Les débats, souvent houleux, portent sur la structure qui doit porter le projet : la compétition entre les deux universités au potentiel scientifique le plus important aboutit à désigner un troisième établissement comme structure porteuse de l'IDEX. Les tensions portent aussi sur les modalités institutionnelles de transformation : tout au long de la préparation de la réponse, deux solutions sont défendues par les représentants de deux universités concurrentes, sans qu'aucune d'elles ne parvienne réellement à s'imposer. Ces discussions, difficiles, aboutissent à constituer une fondation de coopération scientifique pour en faire une agence de moyens devant mettre en œuvre le projet.

Enfin, les trois sites se distinguent par l'inégale capacité des représentants des établissements à prendre en compte les remarques du jury, à réguler les intérêts divergents et à masquer les tensions générées par ces négociations en empêchant les fuites et la publicisation des conflits. Le consensus sur les grandes options structurant le dossier de Fusion favorise la formalisation de la réponse : peu de points de crispations entravent la formalisation du projet, menée en cercle restreint. Les rédacteurs des réponses sont cependant soucieux d'assurer une légitimité minimale au projet en ouvrant le périmètre d'excellence à des unités qui ne sont pas incluses dans un LABEX, ou qui n'ont pas été notées A+ dans les évaluations de l'AERES :

« On aurait pu mettre que des labos A+, ça aurait scindé la faculté en deux, il y aurait eu les labos qui étaient dans l'IDEX, ceux qui n'y étaient pas. Enfin c'était catastrophique pour notre structure, notre fonctionnement quotidien qui est la faculté de droit et qui n'est pas les labos » (entretien, membre d'une équipe présidentielle, Fusion).

Les premières évaluations du jury, lors de la phase de pré-sélection, comptent un certain nombre de points critiques, notamment sur le flou entourant la future politique des ressources humaines, qui sont immédiatement pris en compte par les répondants.

Conflits et Coopération ne font pas montre d'une telle capacité à répondre aux critiques du jury. Recalé dès la présélection au cours de la première vague de labellisation, le projet de Conflits fait l'objet d'appréciations particulièrement sévères de la part du jury. À Coopération, les espoirs suscités par la préparation du projet sont douchés par l'issue du processus de sélection. Sur les deux sites, des apprentissages sont bien à l'œuvre et des remarques critiques du jury sont prises en compte. Néanmoins des résistances apparaissent également, notamment sur les enjeux de réforme institutionnelle.

À Conflits, le second projet comporte deux nouveautés. D'une part, il inclut les établissements académiques de l'ensemble de la région, et non plus de la seule métropole. D'autre part, son portage politique est renouvelé : les directeurs des grandes écoles sont plus nettement associés, alors que les présidents d'université délégitimés par l'échec du premier IDEX se tiennent plus en retrait de sa préparation. À l'issue d'une réunion en préfecture avec René Ricol, le commissaire général à l'investissement, le représentant d'un consortium de recherche très visible et regroupant l'ensemble des acteurs du site métropolitain est désigné comme porteur de projet :

« Le commissaire Ricol est venu à Conflits [...]. Donc moi, on m'a chargé de présenter quelque chose. Et puis, là en séance, sur proposition de la région, ça s'est passé un peu sans que l'on me demande mon avis, Ricol a dit que c'était bien, que ça avait une autre allure qu'avant. Et puis qu'il y a donc un porteur tout désigné. C'est-à-dire qu'il m'a intronisé en séance, à la préfecture » (entretien, acteur académique, Conflits).

À Coopération également, le périmètre du projet est révisé. Prenant acte des recommandations du jury, les acteurs locaux s'efforcent de resserrer le consortium de déposants (de 19 à « 6 *major institutions*¹⁹ », dont trois universités et trois grandes écoles pour respecter les équilibres locaux). En outre, un chef d'entreprise très influent localement, proche du monde académique et disposant d'une forte notoriété est associé au projet pour incarner le resserrement des liens avec le monde socio-économique. Mais surtout, le président du PRES cède sa place de coordinateur au profit du responsable de l'établissement le plus prestigieux du site. Si le PRES reste bien l'institution portant le projet, ce changement est censé incarner l'adhésion des établissements au projet :

« Il y avait des messages très forts qui étaient passés de la part du jury international sur l'importance de restreindre le périmètre à un petit nombre d'établissements d'excellence. [...] Clairement, on nous avait demandé de nous recentrer sur l'excellence, de prouver que les établissements étaient plus impliqués donc l'idée c'était qu'un chef d'établissement s'implique dans le portage. [...] C'est le seul moyen que l'on a trouvé de dire : "Voilà, on a, jusque dans l'affichage, montré qu'on est soudé et que le président du PRES n'est pas seul à porter son projet" » (entretien, chargé de mission au PRES).

Mais parallèlement à ces apprentissages, des résistances, qui concernent toutes la question de la transformation institutionnelle, se font jour. À Conflits, de l'aveu d'une des parties prenantes au projet en entretien, les remarques du jury « ont été très peu prises en compte sur la gouvernance ». Malgré les pressions des élus locaux et des représentants déconcentrés de l'État, les exécutifs universitaires refusent de proposer un projet de fusion incluant toutes les universités parties prenantes au projet. Ce refus ne tient pas, comme dans la première vague, à des désaccords sur la forme institutionnelle à lui donner. Il tient plutôt aux résistances des universités non métropolitaines que l'extension du périmètre du projet a conduites à inclure dans la réponse. Leur exécutif refuse de céder une autonomie, chèrement et récemment acquise, vis-à-vis du site métropolitain. Alors qu'un accord lui a été arraché au cours d'une réunion particulièrement tendue, le président d'une université située en dehors de la métropole régionale orchestre la mobilisation des élus de sa ville pour faire échec au projet :

« Il faut savoir qu'à un moment, j'ai tapé sur la table, lorsqu'on m'a mis la pression pour fusionner, moi, j'ai alerté les politiques. C'est remonté au niveau national. Jusqu'au ministre, c'est remonté. Parce que, moi, j'ai estimé qu'on ne pouvait pas faire pression sur l'Université Y pour fusionner. Donc j'ai alerté le président de l'agglo, qui en a référé au ministre » (entretien, chef d'établissement, Conflits).

¹⁹ Selon l'expression indiquée sur le document vidéo projeté lors de l'audition de Coopération devant le jury (« Audition IDEX – V16 projetée », non daté, archives personnelles du responsable « grands projets » du PRES).

Ce travail de lobbying porte ses fruits : des consignes redescendent au préfet demandant que le processus de fusion soit arrêté. Ces débats se soldent par une solution partielle : seules les universités métropolitaines associées au projet se prononcent pour une fusion devant se réaliser à court terme, les autres conservant leur autonomie institutionnelle.

À Coopération, les résistances tiennent également aux difficultés à établir un compromis autour d'un projet de gouvernance répondant aux desiderata du jury. Les lignes de tensions précédemment évoquées sont encore actives au cours de la deuxième vague (universités vs grandes écoles, « petits » vs « gros » établissements ; sciences « dures » vs « SHS »). Néanmoins, selon le président du PRES, à ce stade, c'est la délimitation d'un noyau dur d'établissements suffisamment resserré qui pose le plus de difficultés :

« *Qu'est-ce qui bloquait le plus ?* Ceux qui étaient dehors voulaient être dedans et ceux qui étaient dedans ne voulaient pas que ceux qui étaient dehors viennent trop parce que cela fragilisait le projet. Donc on a toujours été coincé dans ce dilemme "piscine pour tous" ou "golf pour quelques-uns" » (entretien, président du PRES, Coopération).

Finalement, après une série de variations sémantiques, le projet soumis au jury envisage la « création d'une Université nouvelle unissant les établissements fondateurs ». Les acteurs de Coopération savent qu'ils affichent des ambitions institutionnelles moins fortes que certains autres sites, mais ils pensent leurs ressources et leur potentiel scientifiques suffisamment élevés pour résister aux représentations attachées à l'instrument par les acteurs centraux, tel le CGI. Ils maintiennent le projet de constitution d'une « université fédérale », même s'ils savent qu'ils prennent un risque à ne pas parvenir à un compromis sur la fusion :

« On a eu des discussions là-dessus avec le président [du PRES] en petit comité sur "Est-ce qu'on fait ce que le jury demande ?" C'est-à-dire est-ce qu'on fait semblant de fusionner alors qu'on sait très bien que personne ne le veut, que nous on trouve pas ça pertinent, mais que ça donnera l'impression aux gens qu'on est en train de créer Harvard à 150 000 étudiants ? Ou est-ce qu'on fait un dossier qui est quand même sincère sur la manière dont on est capable de mettre en œuvre les choses ? On a adopté une voie : on a fait un dossier sincère » (entretien, chargé de mission du PRES, Coopération).

C'est aussi une manière de ne pas porter trop atteinte aux subtils équilibres locaux et à l'institution qui paraît en être garante : le PRES. Celui-ci portant le projet, l'objectif de le maintenir en vie innerve constamment la réponse à l'appel à projets. D'ailleurs, si les PRES sont parfois compris comme une simple étape vers un processus d'intégration, voire de fusion, à Coopération, les porteurs du projet continuent de percevoir une opposition entre PRES et IDEX. Selon le président du PRES en entretien :

« [...] j'aurais dû comprendre que le PRES devenait une entrave à la réussite. Mais si je comprenais ça et que j'acceptais ça, la logique du club restreint, cela voulait dire que je faisais exploser le PRES... » (entretien, président du PRES, Coopération).

La formalisation des réponses aux appels à projets IDEX révèle par conséquent l'inégale capacité d'action collective des sites et leur aptitude différenciée à revendiquer avec succès

le monopole d'élaboration de la formalisation d'un projet. Dans cet exercice, les représentants de Fusion se distinguent de leurs homologues de Coopération et de Conflits par leur capacité à élaborer et à défendre des projets communs, à réguler leurs intérêts divergents et à s'imposer comme les seuls acteurs légitimes à écrire le projet. Ils ne le doivent cependant pas qu'à leurs capacités personnelles. Les caractéristiques historiques du site et l'état des rapports de force qui le structurent les prédisposent à la réussite.

La réussite en héritage ?

Nous l'avons dit, les trois sites étudiés présentent un certain nombre de singularités qui sont niées par le processus compétitif. En les considérant comme équivalents, les appels à projets projettent les sites dans un espace de compétition qui les soumet aux mêmes critères de sélection. Ces différences constituent cependant des facteurs d'inégalité entre les sites en ce qu'elles facilitent ou défavorisent la conformation des rédacteurs des réponses aux critères des appels à projets. Certains sites cadrent ainsi plus que d'autres avec les critères de sélection ou, pour être plus précis, avec l'appropriation qui en est faite.

Un premier handicap tient à la position relative des sites dans la hiérarchie scientifique nationale. Dans les critères utilisés par les promoteurs de ces politiques, Fusion est le site qui dispose du potentiel scientifique le moins établi. Cette position aurait pu être un obstacle, mais elle constitue finalement un avantage dès lors que le critère de transformation institutionnelle devient prépondérant dans l'évaluation des projets. Elle pousse en effet les exécutifs académiques à jouer très tôt la carte de l'intégration et de la cohérence du projet. Les deux présidents les plus impliqués dans son écriture en font un facteur de distinction du projet de Fusion :

« Vous savez que Fusion, quels que soient les indicateurs que l'on puisse prendre ne fait pas partie des 4 ou 5 grandes universités françaises. Si on regarde notre potentiel de recherche, il était certain que pour qu'on gagne, il fallait qu'on soit original. Et donc l'idée que l'on a eue [...] c'est d'assurer la cohérence du projet, c'est-à-dire que tous les projets, que ce soit les LABEX, les EQUIPEX, etc., on les a inscrits dans une boîte IDEX » (entretien, chef d'établissement, Fusion).

À Conflits, les excellents résultats obtenus sur les LABEX et la conscience de la qualité du potentiel scientifique du site ont conduit certains exécutifs académiques à ne pas jouer le jeu de l'instrument, ou en tous les cas ne le jouer qu'incomplètement en abaissant le seuil d'exigence en matière de transformation institutionnelle, ce que souligne un représentant d'un service déconcentré de l'État impliqué dans le suivi du projet :

« Je crois qu'il y a eu beaucoup aussi ici l'idée que, comme Conflits est un site effectivement d'excellence, *grosso modo* on aurait le projet, que ça allait venir, il y aurait des discussions avec le jury, qu'on ferait des concessions au jury après l'admissibilité, mais que *grosso modo* comme on ne pouvait pas discuter le fait que Conflits était un site d'excellence, ça marcherait. Il y avait quelque part cette conviction [...]. Tant qu'il s'agissait de jouer ou de juger l'excellence, c'est le système des LABEX, Conflits n'a pas de problème, donc Conflits a eu des LABEX. Mais l'IDEX ce n'était pas la même chose, [...] et ça ils [les représentants des établissements] ne l'ont pas compris ou n'ont pas voulu le comprendre » (entretien, membre d'un service déconcentré de l'État, Conflits).

À Coopération, l'importance nationale du site est également vue comme un facteur permettant de promouvoir des modalités de transformation institutionnelles alternatives à la fusion des établissements inclus dans le groupement porteur.

L'éclatement institutionnel et scientifique des sites est un deuxième obstacle à la formalisation de projets cadrant avec les attentes du jury. En visant la concentration sur un groupement d'établissements resserré et un périmètre d'excellence restreint, les IDEX défavorisent les sites hétérogènes sur le plan institutionnel et scientifique. Fusion se différencie encore ici des deux autres sites : le potentiel scientifique est concentré sur quelques thématiques d'excellence et inclus dans le périmètre des universités ; les établissements sont très majoritairement des universités. Coopération dispose d'une grande variété d'établissements, dont un nombre important ne relève pas de la seule tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Le site se singularise aussi par sa taille et l'ampleur de son potentiel scientifique dans des thématiques éclatées. Les appels à projets IDEX ne permettent pas toujours aux rédacteurs des projets de valoriser cet important potentiel : si au cours de la première vague, ils cherchent à être inclusifs en associant un grand nombre d'établissements et de thématiques scientifiques au projet, ils sont conduits à abandonner cette option pour répondre aux attentes du jury en définissant un périmètre plus resserré. Les porteurs du projet ont conscience de ne pas valoriser l'ensemble du site, mais aussi que « la logique du projet ne permettait pas de se présenter comme un site généraliste ». Ils choisissent alors de retenir seulement deux thématiques qui deviennent la « signature scientifique du site²⁰ ». À Conflits également, l'éclatement du potentiel scientifique est une contrainte pour les porteurs de projet. Il complique en effet la définition d'un périmètre d'excellence resserré : les nombreux LABEX obtenus par le site ont eu parfois pour effet de rendre plus autonome des communautés scientifiques qui auraient pu, du fait de leurs objets, être regroupées sous une thématique commune ; les directions de ces LABEX revendiquent en effet l'inscription de chaque thématique dans le projet IDEX. Ces pratiques ont pour effet de diluer le périmètre d'excellence et de rendre plus difficile la définition d'une thématique scientifique transversale, comme le note l'un des responsables d'établissement :

« Le problème était qu'on avait des LABEX dans tout, le cercle était trop large. Vous avez un label LABEX, vous êtes bons dans le secteur, donc dans votre projet d'IDEX, il doit y être. Mais quand vous avez [un nombre important] de LABEX tous azimuts, vous avez un pôle IDEX trop large. Donc périmètre trop large plus une gouvernance pas solide, ça a moins d'éclat » (entretien, chef d'établissement, Conflits).

La présence en nombre d'écoles qui ne relèvent pas de la tutelle unique du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ou qui appartiennent à des réseaux nationaux – comme les réseaux d'écoles d'ingénieurs – ou la forte présence d'organismes de recherche peu liés à l'université constituent également des obstacles à la formalisation des réponses. Conflits est le site qui agrège de ce point de vue le plus de handicaps : les organismes de recherche y sont présents en nombre, tout comme les écoles disposant de plusieurs tutelles ; à l'exclusion du CNRS, écoles et organismes travaillent sur les mêmes thématiques et sont impliqués dans de nombreux laboratoires de recherche communs, mais qui ont des liens

20. Compte rendu du CA du PRES de Coopération 16 mai 2011, archives PRES, Coopération.

distendus avec les universités. Ces institutions jouent alors des jeux qui ne sont pas exclusivement locaux, mais qui peuvent être liés à des positionnements nationaux. Si ces institutions soutiennent le projet de Conflits, la direction de certains organismes et certaines écoles, membres de réseaux nationaux, ne le considèrent pas toujours comme leur priorité absolue et sont impliqués plus activement dans d'autres projets :

« On était sur une position très claire, de ne pas être dans le premier cercle, et d'être associé par contre. Une position de participation, active : contribuer, faire partie de, et de pas être dans le premier cercle, pas dans la fusion, mais en tant que partenaire associé. C'est une position assez réaliste. Je ne vois pas comment on aurait pu faire autrement. On peut fusionner dans un IDEX, pas dans trois, et le poids le plus fort de l'établissement est en région parisienne donc c'est sur cet IDEX-là qu'on jouait la fusion » (entretien, chef d'établissement, Conflits).

De telles dynamiques sont aussi à l'œuvre à Coopération, où une école particulièrement prestigieuse reste en retrait de la formalisation de la réponse. Sa direction préfère maintenir les liens avec ces homologues, plutôt que de se rapprocher des institutions universitaires du site.

L'ancienneté et la légitimité du dialogue interacadémique constituent un dernier facteur d'inégalités entre les sites. À Fusion, la réponse à l'appel à projets IDEX s'inscrit dans la continuité de dynamiques de collaborations déjà instituées entre les universités, les écoles et les organismes de recherche au sein de structures communes qui préexistaient au PRES. Ce dernier, créé dès 2007, les poursuit et permet que s'installe un dialogue régulier entre les établissements fondateurs qui favorisent l'interconnaissance, la mutualisation des moyens et les efforts de coordination de leurs actions :

« À partir du moment où ils ont mis en place le PRES, il y avait quelque chose d'extrêmement solide, c'était ce bureau qui se réunissait toutes les semaines, tous les jeudis soir depuis 2007 avec toutes les générations de présidents successifs et après tous les mardis. Ça a fait que les gens se sont connus et ils ont partagé. Ils ont été soumis aux mêmes politiques nationales, aux mêmes contraintes. Ils partageaient sur ces contraintes. [...] Tout ça participait à la stratégie d'y aller tous ensemble et d'aller jusqu'au bout » (entretien, chargé de mission, Fusion).

Ce dialogue renforcé conduit à répondre à l'Opération Campus par un projet qui est porté par le PRES et qui inclut un modèle renouvelé d'université centrée sur l'excellence. Il est retenu parmi les six premiers sites sélectionnés. Cela conforte les acteurs de Fusion dans la poursuite de leur stratégie commune quand les premiers appels sont lancés par le PIA, qu'ils voient immédiatement comme le vecteur d'un projet ambitieux et stratégique visant à faire émerger Fusion comme l'un des tout premiers pôles d'excellence français.

Le dialogue interacadémique bénéficie également d'une ancienneté et d'une légitimité importantes sur le site de Coopération. Les relations entre les établissements universitaires, autrefois conflictuelles, se sont apaisées au début des années 1990, à la faveur de l'engagement par le ministère de l'Enseignement supérieur d'une politique de site et de l'action de collectivités locales. Les exécutifs académiques ont été parmi les premiers à constituer un PRES. Ils ont pris appui sur cette structure pour formaliser leur réponse à l'appel à projets Campus. Son succès a considérablement accru la légitimité du PRES à incarner la structure

de coopération entre les établissements universitaires et à porter le projet d'IDEX. Néanmoins, le dialogue interacadémique à Coopération va, aux dires des principaux rédacteurs des projets, souffrir de l'élection au cours de la période concernée d'un nouveau président de la plus importante université du site. Ce dernier, dont les positions sont souvent jugées particulièrement mouvantes, peu lisibles, contradictoires ou même clairement décalées, est souvent jugé en partie responsable de la difficulté à avancer vers un consensus entre les établissements. Un membre du PRES explique à ce propos :

« C'est une très bonne université, c'est le vaisseau amiral. Sauf qu'à l'époque c'est notre collègue [...], qui était président. Et alors là [il frappe dans ses mains], je ne vous explique pas le massacre ! On n'a jamais pu le montrer à l'extérieur. Et automatiquement on nous a dit : "Mais, pourquoi il n'est pas là ? Chaque fois que vous présentez l'IDEX il n'y a jamais [ce] président." On avait tellement peur qu'il raconte tout et n'importe quoi, puisqu'il avait déjà dit *urbi et orbi* que ce n'était pas grave si on n'avait pas l'IDEX [...] devant le patron du CGI, devant Ricol, oui. Ricol qui était venu nous voir plusieurs fois. Et devant tout le monde, séance publique, journalistes et tout le bazar, et l'autre qui nous sort ça ! » (entretien, responsable « grands projets » du PRES Coopération).

En outre, le site de Coopération souffre d'une certaine manière de la forte légitimité du dialogue interacadémique. Cette dernière invite les porteurs de projet à ne pas opérer des arbitrages, et ainsi une hiérarchisation trop forte, entre établissements du site. Ils sont ainsi amenés à valoriser « une vision trop molle de la convergence des établissements » par rapport aux attentes du jury (selon le président du PRES) et, partant, l'objectif de faire bénéficier l'ensemble des établissements des crédits de l'IDEX.

À Conflits, en revanche, le dialogue interacadémique apparaît comme récent et particulièrement difficile. La création d'un PRES y a été tardive et s'est opérée sous la pression du ministère de l'Enseignement supérieur qui a conditionné l'obtention de l'Opération Campus à sa création. À cette occasion, un projet incluant la réorganisation institutionnelle du site et une redéfinition des implantations universitaires dans la ville a été formalisé. Cependant, une fois l'Opération Campus obtenue, ces deux piliers du projet ont été sources d'importantes tensions entre les exécutifs académiques. Les alternances politiques à la tête des trois universités après 2007 et les difficultés de la présidence du PRES à s'affirmer dans le dialogue interacadémique ont rendu la collaboration entre directions d'établissement particulièrement difficile. Au moment du lancement du PIA, le dialogue interuniversitaire à Conflits est donc empreint de conflictualité et peu institutionnalisé. À l'inverse de Fusion et de Coopération, le PRES ne s'impose pas immédiatement comme la structure d'élaboration de l'IDEX de Conflits. L'absence d'instances de délibération collective légitimes constitue un handicap majeur tout au long du projet : les espaces de travail collectif doivent être créés de toutes pièces, ce qui est un facteur d'importants retards et de tensions. Elle pose aussi de manière récurrente la question de l'institution qui doit porter le projet et contribue à accroître les coûts de transaction entre les directions des établissements.

Les choix institutionnels différents opérés par les exécutifs de Coopération et Fusion, alors que le dialogue interacadémique est bien institué sur les deux sites – favoriser le PRES comme structure de portage des projets ; le dépasser pour proposer une fusion – montre

bien que les caractéristiques historiques des sites ne surdéterminent pas les réponses et les choix des acteurs, qui ont des marges de manœuvre et font des choix en situation. Elles aboutissent cependant souvent à créer des obstacles pour les représentants des sites qui ne cadrent pas, ou mal, avec les attendus des appels à projets.

Conclusion

Les IDEX mettent donc en place un nouvel ordre compétitif qui réforme les entités en compétition et fait prévaloir de nouvelles qualités comme critères de hiérarchisation. En mettant en compétition les sites et en valorisant les projets qui proposent des fusions d'établissements, les appels à IDEX ne consacrent pas les hiérarchies scientifiques établies, mais les réforment. Ces nouvelles inégalités s'établissent au profit des sites dont les chefs d'établissements parviennent à agir collectivement, à s'ériger en instances exclusives de décisions et à se conformer à la définition centrale, progressivement établie, de ce que doit être un IDEX. Les inégalités ainsi produites ne s'expliquent cependant pas que par cette inégale aptitude des dirigeants des établissements à s'approprier, puis à se conformer à l'ordre des IDEX ; elles s'expliquent aussi par les caractéristiques historiques des sites qui entrent en compétition. La course aux IDEX est ainsi une course à handicaps qui défavorisent les sites qui disposent d'un potentiel institutionnel et scientifique éclaté, d'un dialogue inter-établissement peu établi (ou, au contraire, trop large et établi) et dont les représentants considèrent qu'ils jouissent d'une position élevée dans la hiérarchie scientifique nationale. Conçus pour faire émerger des champions nationaux, les IDEX consacrent plutôt des sites qui, pour prendre une métaphore sportive, sont capables de se fondre dans un nouveau collectif, plutôt que ceux qui disposent des individualités les plus talentueuses ou qui misent sur des collectifs déjà établis pour réussir dans la compétition académique mondiale. Cela conduit à ce que les fusions universitaires, qui avaient commencé à être envisagées par plusieurs sites (Strasbourg bien sûr, mais aussi Aix-Marseille ou Grenoble) dans les années 2000 sur la base d'initiatives locales portées – avec plus ou moins de succès²¹ – par quelques présidents d'université, vont devenir un critère de hiérarchisation au fil des appels IDEX.

Par les IDEX, les établissements académiques connaissent des injonctions à la fusion semblables à celles d'autres institutions publiques, comme les services déconcentrés de l'État (Bezès, Le Lidec, 2016). Ces injonctions sont cependant instrumentées de manière différente : alors qu'elles s'appuient sur des décisions impératives et hiérarchiques dans d'autres ministères, elles sont, dans le cas des universités, inscrites dans des appels à projet incitatifs. Le progressif resserrement des critères de sélection des projets et l'importance des crédits symboliques et financiers en jeu constituent cependant de puissantes injonctions à adopter la fusion comme modalité de transformation institutionnelle. À ce titre, l'efficacité des instruments qui mettent en compétition ne passe pas systématiquement par un accroissement de la distance entre ceux qui définissent les instruments et ceux qui y sont assujettis, comme une partie de la littérature le relève (Epstein, 2013 ; Rose, Miller, 1992). L'efficace

21. Dans un premier temps, seule la fusion de Strasbourg aboutit en 2009, donc bien avant le lancement du PIA (Musselin, Dif-Pradalier, 2014), mais des projets avaient déjà fait l'objet de discussion entre les présidents marseillais et grenoblois.

de ces instruments s'établit plutôt dans l'alternance entre un registre de mise à distance et un autre de maintien à proximité. Les différents représentants de l'État conservent ainsi des liens permanents avec les exécutifs académiques, ce qui leur permet d'orienter l'écriture des projets, d'encourager certaines propositions, d'en disqualifier d'autres. Ils renvoient cependant la responsabilité du choix final à un jury, qui est, lui, maintenu à distance des gouvernés, ce qui leur évite de s'engager dans des marchandages éventuels avec les exécutifs universitaires (Gally, 2018). C'est dans cette permanence entre mobilisations de nouvelles manières de faire et maintien d'anciennes relations de proximité qu'ils parviennent à contraindre le champ des appropriations possibles.

La question de savoir si ces politiques sont ou ne sont pas la déclinaison dans l'enseignement supérieur et la recherche d'un tournant néo-libéral pris par l'administration française dans les années 1980 (Jobert, 1994) nous a été souvent posée lors des présentations successives de ce texte. Répondre à cette question en sociologue ou en politiste n'est pas évident. En effet, comme nous l'avons relevé, le néo-libéralisme est une catégorie mobilisée par les acteurs étudiés, souvent pour discréditer la politique conduite au nom de l'excellence. Statuer pour savoir si ces politiques sont ou ne sont pas néo-libérales supposerait alors deux gestes. Cela supposerait, d'une part, d'avoir une définition substantive de ce qu'est le néo-libéralisme, ce qui n'a rien d'aisé, comme les nombreuses approches et déclinaisons nationales du « néo-libéralisme » le démontrent (Audier, 2012 ; Denord, 2007). Cela supposerait, ensuite, de donner tort ou raison aux acteurs qui, sur nos terrains, voient dans les IDEX une manifestation d'un ordre néo-libéral organisant l'ensemble des politiques publiques et accorder ou dénier à leurs opposants la possibilité que cette qualification soit erronée. Bref, répondre à cette question par oui ou par non impliquerait d'arbitrer des luttes sociales et se positionner en surplomb des acteurs sociaux pour leur donner tort ou raison. Nous préférons prendre au sérieux ces activités d'étiquetage et y voir le signe de la capacité des acteurs à (re)politiser les instruments, et à conduire des luttes pour y accoler certaines catégories d'entendement. Si ces luttes ne permettent pas toujours aux contestataires de s'opposer avec succès aux instruments (Aust, Gozlan, 2018), elles sont des indices que le sens d'un instrument n'est jamais donné et que sa signification politique est l'objet de débats engagés bien au-delà des arènes de sa fabrique pour qualifier les logiques et les principes qui y sont à l'œuvre.

Outre qu'elle renseigne sur l'une des restructurations majeures de l'enseignement supérieur et de la recherche française de ces dix dernières années, l'analyse des modalités par lesquelles ce nouvel ordre compétitif se met en place ouvre trois pistes pour poursuivre l'exploration des mécanismes qui permettent aux instruments de redéfinir les mondes sociaux.

La première piste insiste sur l'intérêt de ne pas penser les différents registres de mobilisation des instruments, comme exclusifs les uns des autres parce que liés à des ontologies différentes de l'acteur. Dans le cas analysé, conformation, résistance et appropriation coexistent plutôt et sont mobilisées conjointement ou alternativement par les mêmes groupes d'acteurs. C'est d'ailleurs l'articulation entre ces différents registres qui permet de rendre justice à la complexité des mécanismes par lesquels un nouvel ordre compétitif s'institue. La conformation des présidents d'université et des directeurs des grandes écoles à la

compétition permet à la course aux IDEX de disposer de participants résolus à s'y engager. La hiérarchisation et la définition progressive des critères de sélection sont ensuite construites par les appropriations qu'en font les acteurs : ni la prépondérance du critère de transformation institutionnelle, ni celle de la fusion ne sont inscrites dans le texte des appels à projets. Les résistances à la fusion qui s'expriment sur les sites qui disposent du potentiel scientifique le plus établi expliquent enfin les résultats de l'appel à projets : elles ouvrent la voie à une transformation des hiérarchies instituées, plutôt qu'à leur consécration. Cette articulation entre les registres de mobilisation des instruments est d'autant plus importante à mener que cette enquête, qui portait de l'élaboration des réponses et non de la sélection des projets, n'épuise pas la complexité de ces mobilisations : elle laisse dans l'ombre la manière dont les membres du jury se sont appropriés, conformés ou ont résisté aux lectures des appels à projets développées par les représentants de l'État qui en étaient chargés.

Ces différents registres de mobilisation des instruments doivent être ensuite pensés de manière dynamique, ce qui invite à prêter une attention plus forte au rôle de la temporalité dans l'influence instrumentale. Ce rôle a déjà été souligné : le projet politique porté par les instruments peut évoluer dans le temps (Ravinet, 2011 ; Crespin, 2006a ; Baudot, 2011) et les instruments peuvent aussi embarquer des « cadrages temporels » (Blanck, 2016), qui sont des ressources pour les gouvernants qui les définissent. Mais le temps est aussi important à considérer parce qu'il peut transformer le sens de la mobilisation des instruments : l'appropriation d'un instrument flou peut devenir une résistance, à mesure que le projet politique de l'instrument se précise. Et, pour boucler la boucle, des résistances peuvent aussi devenir des appropriations légitimes dès lors qu'elles parviennent à se construire en contestations et à infléchir le design des instruments. Une telle reconfiguration, au demeurant plutôt rare (Aust, Gozlan, 2018), a marqué par la suite la trajectoire des IDEX. Après les critiques émanant des représentants des sites que leur taille disqualifiait pour obtenir un IDEX, une nouvelle catégorie – celle des I Site – a été créée pour les territoires au potentiel moins important. Comme dans le cas des instruments destinés à réformer les relations entre le centre et la périphérie en Grande-Bretagne (Le Galès, 2005), les instruments ici analysés sont affinés au fil du temps pour tenir compte des critiques dont ils font l'objet et les rendre plus robustes aux contestations.

Enfin, les mécanismes qui conduisent à adopter un registre de mobilisation des instruments plutôt qu'un autre doivent être précisés. Trois sont ici à l'œuvre et permettent de rendre compte des bonnes raisons qui font que les acteurs endossent tel ou tel registre. Les caractéristiques sociales des acteurs et leur trajectoire professionnelle constituent un premier élément. Si les responsables académiques rentrent dans la course aux IDEX, c'est notamment parce que ce jeu n'est pas étranger à leur socialisation et à leur trajectoire professionnelle : non seulement le monde scientifique est compétitif, et ce bien avant l'introduction de politique de hiérarchisation et de différenciation des établissements (Bourdieu, 1976), mais l'ancrage disciplinaire des rédacteurs des réponses les rend familiers du financement sur projets. Un certain nombre d'entre eux s'est par ailleurs investi dans la restructuration du site lors de précédents appels (constitution des PRES et Opération Campus notamment) et voit dans les IDEX une occasion de poursuivre une œuvre déjà engagée dans laquelle ils se sont investis. Cette attention pour les trajectoires des acteurs doit se doubler d'une analyse des rapports de force qui traversent les sites, ce qui est une autre manière

de sociologiser l'analyse. Les instruments IDEX n'opèrent en effet pas dans des vides sociaux, mais s'appuient sur des interactions faites de relations de pouvoir et de collaborations. Celles-ci jouent entre les directions d'établissements, mais sont aussi à l'œuvre entre gouvernés et gouvernants. En certaines situations, ces derniers sont en position de restreindre le champ des appropriations possibles et de peser sur la manière dont les gouvernés mobilisent les instruments. Enfin, si les instruments n'opèrent pas dans des vides sociaux, leur mobilisation est clairement influencée par les caractéristiques historiques des sites et des organisations qui ont été façonnées par l'histoire des politiques d'enseignement supérieur et de recherche et des appropriations qui en ont été faites par les acteurs locaux. Le profil institutionnel des sites, leur potentiel scientifique et l'état du dialogue interacadémique contribuent à favoriser certaines manières de s'approprier les IDEX.

Là réside d'ailleurs un puissant facteur d'inégalité, les situations de certains sites cadrant plus immédiatement avec les attendus des instruments. Si les représentants universitaires de Fusion parviennent à « gagner », c'est aussi (surtout ?) parce qu'ils bénéficient d'une situation de départ qui se révèle, au fil du temps, cadrer avec la définition finalement adoptée de ce que doit être un IDEX. Les instruments ne sont alors pas seulement des dispositifs qui génèrent des inégalités du fait des compétitions pour l'allocation des ressources qu'ils organisent. Ils sont aussi profondément inégalitaires parce qu'ils soumettent des sites, des organisations et des individus à des injonctions qu'il leur est plus ou moins facile de respecter tout en entretenant la fiction de l'égalité et de la méritocratie. De ce point de vue, ces appels sont assimilables à la figure des concours républicains. Le jury international, à l'instar des jurys de concours, est censé respecter une égalité de traitement des candidats, mais les chances de succès ne sont pas égales, car les candidats ne disposent pas des mêmes conditions de départ.

Jérôme Aust

Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), CNRS
jerome.aust@sciencespo.fr

Harold Mazoyer

Sciences Po Lyon, Laboratoire Triangle (UMR 5206)
harold.mazoyer@sciencespo-lyon.fr

Christine Musselin

Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), CNRS
christine.musselin@sciencespo.fr

Bibliographie

AUDIER, S. (2012), *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset.

AUST, J. (2016), « Des appels d'offres pour la recherche : genèse et transformations d'un dispositif de gouvernement », dans CASTEL, P., HENAUT, L., MARCHAL, E., Paris, Presses des Mines, p. 79-98.

AUST, J., CRESPIY, C. (2009), « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et

d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, 59 (5), p. 915-938.

AUST, J., CRET, B. (2012), « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique », *Revue française de sociologie*, 53 (1), p. 3-33.

- AUST, J., GOZLAN, C. (2018), « Des instruments contestés : émergence et effets de la critique des instruments du gouvernement de la recherche en France (1961-2015) », *Revue française de science politique*, 68 (3), p. 493-514.
- BAUDOT, P.-Y. (2011), « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, 61 (1), p. 79-103.
- BEZES, P. (2009), *Réinventer l'État*, Paris, PUF.
- BEZES, P., LE LIDEZ, P. (2016), « Politiques de la fusion : les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, 66 (3), p. 507-541.
- BEZES, Ph. (2005), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du *New Public Management* », *Informations sociales*, 126 (6), p. 26-37.
- BLANCK, J. (2016), « Gouverner par le temps : cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), p. 91-116.
- BLOOR, D. (1976), *Science and Social Imagery*, Londres, Routledge.
- BOUCHARD, J. (2011), « La fabrique d'un classement médiatique de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le cas du Monde de l'éducation (1976-1988) », *Quaderni*, 77, p. 25-40.
- BOURDIEU, P. (1976), « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2 (2-3), p. 88-104.
- BOWKER, G. C., STAR, S. L. (1999), *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*, Cambridge, The MIT Press.
- BRUNO, I., DIDIER, E. (2013), *Benchmarking. L'État sous pression statistique*, Paris, La Découverte.
- CRESPIN, R. (2006a), « Drogues et sécurité routière. Changement politique ou nouvel usage des instruments », *Revue française de science politique*, 56 (5), p. 813-836.
- CRESPIN, R. (2006b), « Connaître ou informer. La carrière sociale des tests Elisa/VIH dans deux enquêtes épidémiologiques en France et aux États-Unis », *Sciences sociales et santé*, 24 (4), p. 53-89.
- CRESPIN, R. (2014), « Des objets techniques aux objets frontières. Appropriation et dissémination des instruments d'action publique », *Sciences sociales et santé*, 32 (2), p. 57-66.
- DENORD, F. (2007), *Néo-libéralisme, version française*, Paris, Demopolis.
- EPSTEIN, R. (2013), *La Rénovation urbaine. Démolition/reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.
- ESPELAND, W., SAUDER, M. (2007), « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, 113 (1), p. 1-40.
- ESPELAND, W., SAUDER, M. (2016), *Engines of Anxiety: Academic Rankings, Reputation and Accountability*, New York (N. Y.), Russel Sage Foundation.
- GALLY, N. (2018), « Entre *executive shift* et gouvernement à distance : la genèse des politiques "pour l'excellence" dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012) », *Revue française de science politique*, 68 (4), p. 691-715.
- HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2014), *L'Instrumentation de l'action publique : controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po.
- HASSE, R., KRÜCKEN, G. (2013), « Competition and Actorhood: A Further Expansion of the Neo-institutional Agenda », *Sociologia Internationalis*, 51 (2), p. 181-205.
- HOGGET, P. (1996), « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, 74, p. 9-32.
- HOOD, C. (1991), « A Public Management for all Seasons? », *Public Administration*, 69, p. 3-19.
- JOBERT, B. (dir.) (1994), *Le Tourmant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- LASCOUMES, P. (1990), « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, 40, p. 43-71.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2005), « L'action publique saisie par ses instruments », dans LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 11-44.
- LE GALÈS, P. (2005), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne » dans LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 237-271.
- LE GALÈS, P., SCOTT, A. (2008), « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sous contrôle ou "Freer Markets, More Rules" », *Revue française de sociologie*, 49 (2), p. 301-330.
- LORRAIN, D. (2005), « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique », dans LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-197.
- MCNAY, I. (2003), « Assessing the Assessment: An Analysis of the UK Research Assessment Exercise, 2001, and its Outcomes », *Science and Public Policy*, 30 (1), p. 47-54.
- MUSSELIN, C. (2017), *La Grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.

MUSSELIN, C. (2018), « New Forms of Competition in Higher Education », *Socio Economic Review*, 16 (3), p. 657-683.

MUSSELIN, C., DIF-PRADALIER, M. (2014), « Quand la fusion s'impose. La (re)naissance de l'université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, 55 (2), p. 285-318.

POWER, M. (1997), *The Audit Society*, Oxford, Oxford University Press.

RAVINET, P. (2011), « La coordination européenne "à la bolognaise". Réflexions sur l'instrumentation de l'espace européen d'enseignement supérieur »,

Revue française de science politique, 61 (1), p. 23-49.

RAVINET, P. (2012), « La politique d'enseignement supérieur. Réformes par amplification et rupture dans la méthode », dans MAILLARD (DE), J., SUREL, Y. (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 361-380.

ROSE, N., MILLER, P. (1992), « Political Power Beyond the State: Problematic of Government », *British Journal of Sociology*, 43 (2), p. 173-205.

WEAVER, R. K. (2010), *Automatic Government*, Washington (D. C.), Brooking Institution Press.