
LES INITIATIVES D'EXCELLENCE

LE RÉSULTAT DE POLITIQUES *WINNER TAKE ALL* DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE ?

Audrey Harroche

Le tournant néomanagérial de l'action publique est souvent saisi par les instruments comme opérateurs de changements. Il s'agit de changements aussi bien administratifs¹ qu'organisationnels² ou professionnels³ qui s'opèrent dans la plupart des secteurs tels que la santé⁴, la justice⁵ ou l'urbanisme⁶ et également à l'échelle internationale⁷.

De nombreux travaux se sont penchés sur les acteurs à l'origine de ces changements en étudiant la demande, la fabrique et la mise à l'agenda des instruments par les élites administratives en particulier⁸. À propos de la genèse des Initiatives d'excellence (I dex), Natacha Gally a analysé comment cet instrument a fait l'objet de luttes entre différents acteurs au sein de l'État. Initialement élaboré par des représentants du ministère des Finances et des économistes réunis en commission sous l'autorité du Premier ministre, l'appel à projets I dex

¹ Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

² Daniel Benamouzig, Julien Besançon, « Les agences, alternatives administratives ou nouvelles bureaucraties techniques ? Le cas des agences sanitaires », *Horizons stratégiques*, 3, 2007, p. 10-24.

³ Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁴ Henri Bergeron, Patrick Castel, *Sociologie politique de la santé*, Paris, PUF, 2015.

⁵ Christian Mouhanna, « Le *New Public Management* et ses limites dans les politiques publiques de justice pénale : le cas de l'exécution des peines en France », *Droit et société*, 90, 2015, p. 317-332.

⁶ Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'année sociologique*, 65 (2), 2015, p. 457-482.

⁷ Christopher Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998 ; Herman Schwartz, « Small States in Big Trouble : State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s », *World Politics*, 46 (4), 1994, p. 527-555.

⁸ Fabrice Colomb, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012 ; Corine Eyraud, *Le capitalisme au cœur de l'État. Comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2013 ; William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 1 (2), 2012, p. 89-115.

est d'abord conçu comme un outil permettant de hiérarchiser ouvertement les établissements de l'enseignement supérieur et la recherche⁹, ce qui constitue une rupture avec les politiques menées jusque-là dans le secteur. En effet, même si la différenciation des établissements est progressivement encouragée par le ministère, les actions menées prenaient toujours en compte les besoins de ceux-ci et étaient pensées à l'échelle des sites universitaires¹⁰. Cette première orientation des Idex est redéfinie par la mobilisation d'acteurs issus du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : ils parviennent à infléchir le contenu des appels et les font passer d'outils de distinction de l'excellence scientifique à des instruments de réforme institutionnelle à travers la promotion du critère de « gouvernance ». Ce faisant, ils parviennent à intégrer ces initiatives, pourtant pensées en dehors du ministère, à leurs agendas plus anciens autour des politiques de site. Les projets doivent dès lors être déposés par des regroupements d'établissements, plutôt que par des universités. Ainsi, N. Gally souligne l'importance d'une élite programmatique au sein du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et explique comment cette élite s'est appropriée la réforme des Idex à travers le recours aux modalités traditionnelles de gouvernement du secteur qui se conjuguent alors avec les nouvelles modalités d'un pilotage à distance¹¹.

Cet article poursuit ces réflexions en adoptant la perspective inverse : au lieu d'examiner le poids des élites sur la genèse d'un instrument, nous étudierons le poids des instruments sur la genèse d'une élite. En effet, nous proposons d'analyser le renforcement, au fil des réformes, du groupe d'acteurs qui a élaboré, porté et administré un projet Idex, que nous désignerons par le nom factice d'Emex, dans le but de préserver l'anonymat des personnes interrogées, comme nous nous y sommes engagés.

Pour ce faire, nous prenons appui sur les travaux qui analysent les effets rétroactifs des politiques publiques, les *policy feedbacks*. À partir de l'observation d'Elmer E. Schattschneider selon laquelle « *new policies create new politics*¹² », un paradigme prend forme dans les années 1990 parmi les auteurs qui se réclament du néo-institutionnalisme, afin de rompre avec une vision balistique de l'action étatique considérant les politiques publiques comme le résultat

⁹ Natacha Gally, « 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), août 2018, p. 691-715.

¹⁰ Christine Musselin, *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

¹¹ N. Gally, « Entre *executive shift* et gouvernement à distance... », art. cité.

¹² Elmer E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff*, New York, Prentice-Hall, 1935, p. 288.

des rapports politiques et non comme l'une de leurs causes¹³. Ces auteurs portent ainsi une attention particulière aux effets des politiques publiques dans l'analyse de l'action de l'État et de ses évolutions. Ce programme de recherche identifie les instruments comme l'une des entrées privilégiées par lesquelles les *policy feedbacks* peuvent être appréhendées. Il montre comment l'instrumentation des réformes influe sur l'architecture des ressources et des incitations des acteurs jusqu'à, dans certains cas, faire émerger de nouveaux groupes sociaux qui pèsent en retour sur l'action des pouvoirs publics. Ce phénomène a été documenté en particulier au niveau des groupes d'intérêt et des usagers bénéficiaires des réformes dites sociales, les politiques des droits¹⁴ dont celles des minimas sociaux notamment¹⁵ en étant les exemples les plus emblématiques. Cela a été étudié plus récemment au niveau des groupes dominants et des élites alors que celles-ci avaient tendance à être appréhendées comme des ensembles déjà constitués. Jacob S. Hacker et Paul Pierson ont montré comment, afin de s'opposer à une politique d'imposition plus progressive, des groupes d'intérêt économique ont émergé et se sont organisés à partir des années 1970 aux États-Unis. Selon ces auteurs, l'émergence de ces collectifs a eu un effet important sur l'action de l'État : en déployant des stratégies d'influence, ces groupes, dont la constitution est elle-même une conséquence de l'action publique, ont réussi à peser sur les politiques fiscales de l'administration fédérale. Ainsi, une série de politiques a été adoptée favorisant la concentration des ressources sur les ultra-riches, les *winner take all politics*¹⁶.

À la manière de l'approche par les *policy feedbacks*, nous documenterons les effets des instruments en soulignant comment ils affectent la constitution de groupes sociaux et comment ces groupes pèsent en retour sur l'action publique¹⁷. De plus, nous proposerons de mettre les *policies feedbacks* au pluriel en étudiant les effets rétroactifs non pas d'une politique en

¹³ Paul Pierson, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), 1993, p. 595-628.

¹⁴ Serge Paugam, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, PUF, 2002.

¹⁵ Pierre-Yves Baudot, Anne Revillard, « Entre mobilisations et institutions : les politiques des droits dans l'action publique », *Gouvernement et action publique*, 3 (4), 2014, p. 9-33 ; Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Belknap Press, 1995.

¹⁶ Jacob S. Hacker, Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*, New York, Simon & Schuster, 2011.

¹⁷ Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 94 (2), 2000, p. 251-267.

particulier mais de l'accumulation de plusieurs politiques et de leurs instruments respectifs. Il s'agit de montrer de quelle façon la succession de plusieurs réformes, à partir des années 2000, dans l'enseignement supérieur et la recherche a eu un effet rétroactif sur la capacité à répondre à l'appel Idex quand elles ont participé à l'émergence d'une élite programmatique locale qui accumule les succès. Nous verrons qu'afin de se saisir des instruments fournis par l'État, les présidents, vice-président et chargés de mission se rapprochent, se coordonnent et parviennent, sur dix ans, à constituer un groupe partageant des visions communes de l'enseignement supérieur et du site à la marge de la communauté académique locale. Nous considérerons qu'ils forment une élite, car ils constituent un groupe cohésif, occupant des positions dirigeantes et partageant des caractéristiques communes, et cela de façon durable. Nous qualifierons cette élite de programmatique au sens de William Genieys et Patrick Hassenteufel car ces acteurs se rassemblent autour d'un programme de changement précis et s'entendent également sur les moyens pratiques de le réaliser ; en ce sens, il s'agit d'une élite transformatrice plutôt que conservatrice. Enfin, leur action étant circonscrite au territoire métropolitain où se situe le projet Emex, nous la qualifierons également de locale.

Nous décrivons une configuration qui comporte des similarités avec les *winner take all politics* dans la mesure où les réformes qui se sont succédées depuis les années 2000 dans l'enseignement supérieur et la recherche ont systématiquement récompensé le site étudié et ainsi renforcé les présidents, vice-présidents et chargés de mission dont il est question dans cet article aux dépens d'autres acteurs. Cependant, tandis que la plupart des travaux sur l'émergence de groupes sociaux à la suite d'une politique publique décrivent les phénomènes de *policy feedbacks* à travers la capacité de ces groupes à dériver d'autres réformes, nous montrerons au contraire qu'ils peuvent s'en faire les relais et, dans le cas des Idex, en renforcer le programme. Pour ce faire, nous décomposerons l'effet rétroactif des dernières politiques déployées dans l'enseignement supérieur et la recherche sur les Idex en deux temps. Nous commencerons par étudier la formation d'un groupe cohésif au fil des réformes. Il s'agit de comprendre comment les instruments tels que le volet interuniversitaire des contrats quadriennaux, puis les pôles de recherche et d'enseignement supérieurs (Pres) et enfin l'Opération campus ont favorisé l'émergence et l'autonomisation de ces acteurs, notamment à travers la création d'espaces consacrés à l'élaboration de réponses à ces différents appels à projets. Il sera également question d'étudier la constitution de ce groupe en tant qu'élite programmatique en passant par l'analyse du programme de changement qu'elle porte. Puis, nous mettrons en évidence l'adéquation du programme qu'avait élaboré cette élite locale avec les objectifs propres à l'appel à projets Idex. Cette adéquation a pour effet de faciliter la

préparation du projet Emex et de renforcer l'instrument et la politique des Idex tout en réalisant le programme de l'élite programmatique locale.

Encadré 1. Méthodologie

Le matériel empirique sur lequel se base cet article est issu d'une thèse pour laquelle nous avons mené une analyse longitudinale mêlant sources écrites et sources orales d'un projet Idex en partant de son élaboration jusqu'à son évaluation à mi-parcours. Le projet étudié est celui d'un Idex sélectionné lors de la deuxième vague d'appels à projets Idex. C'est une université qui résulte d'une fusion de trois universités. Le site étudié ainsi que les noms des acteurs resteront anonymes afin de respecter le souhait des personnes interrogées.

Quatre-vingt-neuf entretiens ont été effectués de novembre 2015 à septembre 2019. Ils ont été réalisés auprès des membres des équipes dirigeantes et des personnels administratifs des anciennes universités et de l'actuelle université fusionnée. Des entretiens ont également été conduits auprès des scientifiques impliqués dans des Laboratoires d'excellence (Labex), des scientifiques impliqués dans les appels à projets internes à l'université ainsi que des membres du jury Idex.

Un corpus de sources écrites a également été constitué rassemblant les archives des différents conseils de l'université fusionnée ainsi que celles produites avant la fusion provenant des trois universités, en rapport avec les investissements d'avenir, la réponse à l'appel à projets Idex et la fusion. Ce corpus comprend également des documents de travail relatifs à la préparation de la fusion. Les archives de la fondation Idex ont été collectées ainsi que les documents de communication produits par l'université fusionnée. Les évaluations du site provenant de la Cour des comptes, du Comité d'évaluation nationale et de la chambre régionale des comptes ont aussi été utilisées.

L'émergence d'une élite programmatique locale au fil des instruments

Depuis les années 2000, une série de réformes en direction des établissements de l'enseignement supérieur et la recherche a été menée et s'est accompagnée de son lot d'instruments¹⁸ (voir encadré 2). Dans cette partie, nous étudierons un premier phénomène de *policy feedback* en montrant comment l'alignement de ces instruments a progressivement renforcé les équipes dirigeantes des universités locales qui, pour s'en saisir, se sont rapprochées jusqu'à former une élite et se doter d'un programme à l'origine du projet Emex.

¹⁸ Comme plusieurs auteurs avant nous, tels que Christine Musselin (2017), nous considérons que les actions nécessitant la formalisation de projets tels le volet interuniversitaire des contrats quadriennaux, les Pres, ou encore l'Opération Campus constituent des instruments d'action publique.

Le volet interuniversitaire des contrats quadriennaux : la délimitation d'un groupe

Depuis 1989, les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche sont liés à leurs tutelles par un contrat qui stipule les actions à mener au cours des quatre prochaines années. Désormais, ces contrats sont quinquennaux. En échange, selon les finances de l'État, le ministère alloue une dotation aux établissements pour financer leurs activités. En 2000, le volet interuniversitaire des contrats quadriennaux est introduit. Il a pour but de rapprocher les établissements d'un même site à travers le pilotage de projets en commun et la mutualisation de services et d'équipements. La création du volet interuniversitaire sur le site étudié ne suscite pas immédiatement un rapprochement entre les équipes dirigeantes des universités. Au contraire, la mise en place de ce volet a tendance à exacerber les tensions existantes entre elles. Pour comprendre ce phénomène, il est nécessaire de se pencher brièvement sur l'histoire et la structure disciplinaire de ce site marqué par un passé conflictuel qui s'est apaisé au fur et à mesure des réformes, en particulier entre les équipes dirigeantes. En effet, les trois universités entretiennent des rapports tendus au lendemain de Mai 1968 et de la loi Faure. La définition du périmètre des nouvelles universités pluridisciplinaires a été l'occasion, comme dans d'autres grandes villes universitaires françaises¹⁹, de tensions entre enseignants-chercheurs, dont les ressorts sont essentiellement idéologiques. D'autres tensions, plus durables, proviennent de l'éparpillement des sciences naturelles sur le site. La coexistence de ces disciplines dans les trois universités entraîne une concurrence locale autant au niveau des activités de formation que de recherche.

Même si, en 2000, l'introduction du volet interuniversitaire permet des contacts plus étroits entre les équipes dirigeantes des trois universités, cet instrument a d'abord été mobilisé dans des stratégies de concurrence à l'encontre des objectifs de la politique de site promus par le ministère et de l'action des collectivités locales. Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de la région des trois universités du site sur la période de 1994 à 2005 établit que l'unification du site reste en retrait.

¹⁹ Jérôme Aust, « Quand l'université s'ancre au territoire : collaborations académiques et territoriales à Lyon (1958-2009) », *Le mouvement social*, 233, 2010, p. 107-125.

Figure 1. Rapport de la chambre régionale des comptes sur les universités X de 1994 à 2005

a) la coordination interuniversitaire a progressé mais l'unification est restée en retrait

Dans les contrats d'objectifs quadriennaux passés avec l'Etat, les mesures de coordination accrue n'ont pas manqué. Toutefois, elles n'ont pas encore débouché sur des rapprochements organiques significatifs. En revanche, de sensibles avancées dans l'organisation de l'offre de formation sont en passe d'être acquises.

Le président d'une des universités, en particulier, se positionne de façon critique face à ce constat et signe une réponse à ce rapport d'évaluation soulignant que la réunification du site ne faisait pas clairement partie du cahier des charges de ce volet interuniversitaire :

« La Chambre régionale a bien noté que, dans le domaine de la coordination interuniversitaire, de “sensibles avancées” avaient été faites, tout en regrettant une absence d’“unification” ou de “rapprochements organiques”. Nous voudrions faire observer qu’il n’a jamais été question, ni dans le dialogue avec notre tutelle, ni dans les débats au sein du Conseil d’Administration, d’une quelconque unification. De plus, à notre connaissance, aucun texte ne permet un rapprochement organique entre universités. C’est donc dans le strict respect du dispositif juridique actuellement en vigueur que s’est déroulée notre activité interuniversitaire²⁰ ».

Malgré ces désaccords autour des missions du volet interuniversitaire, le constat du manque « d’unification » a été entendu et les présidents des universités décident en 2004 de préparer ce volet autrement afin d’endiguer les effets de concurrence, comme l’explique l’un des chargés de missions interuniversitaires en place à l’époque et également ancien président d’une des universités :

« En 2004, il y a un nouveau contrat signé par les universités. Les trois ont le même volet interuniversitaire. Il y en avait avant, mais ça marchait pas très bien. Ils se mettaient d’accord [les présidents des trois universités anciennement présentes sur le site] pour définir des actions et en confier le pilotage à une des trois [universités] au nom des autres et, en fait, ça marchait pas très bien parce que celle qui était en charge avait tendance à faire cavalier seul et puis les deux autres sont pas contentes, enfin bref merdique. Donc changement de montage. Les trois présidents, ça s’est fait à un niveau très élevé, ça, décident de construire un volet interuniversitaire autour d’une vingtaine de projets et de confier le pilotage de l’ensemble à trois personnes, chargées de mission de chaque université, qui travaillent ensemble. Ça, c’était le point de départ en 2004. »

Cependant, ces décisions ne sont pas prises collectivement : les doyens des facultés ou encore les membres des conseils d’administration sont exclus des réflexions ; ce sont les

²⁰ Réponse au « Rapport d’observations définitives de la chambre régionale des comptes de la région X (Université X), p. 2.

présidents, uniquement, qui s'entendent sur la création d'un volet interuniversitaire commun et sur ses modalités :

« J'étais chargé de mission pour l'université X. Ce dont on se rend compte très vite, c'est que c'était un montage... même si on s'entendait très bien et qu'on se voyait avec les présidents toutes les semaines... toutes les semaines, ça ne suffisait pas à obtenir une efficacité parce que ça restait sur un mode coopératif et il suffisait que dans une équipe qui s'occupait de tel projet précis il y en ait un qui dise : "Mais celui-là, il me fait chier à côté, pourquoi j'irai travailler avec eux ?" Ça créait vraiment des coûts de transactions, comme on dit, gigantesques ; ça demandait des coûts d'investissements, comme on dit, démesurés face aux résultats. Donc ça posait des problèmes, voire ça bloquait totalement²¹. »

Afin de mener à bien les projets interuniversitaires, des réunions hebdomadaires se mettent en place rassemblant les présidents des universités et les chargés de mission uniquement. Ces réunions sont importantes car elles délimitent un groupe et marquent le commencement d'une routine structurante dans la formation et la reproduction de celui-ci. Quinze ans plus tard, ces réunions hebdomadaires sont toujours d'actualité.

Les Pres : un outil de programmation

Une nouvelle étape va être franchie avec les Pres. À leur lancement en 2006, les Pres sont peu précis, les seules préconisations stipulent que :

« plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur et de recherche, publics ou privés, y compris les centres hospitaliers universitaires ainsi que les centres de lutte contre le cancer, et dont au moins un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, peuvent décider de regrouper tout ou une partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur afin de conduire ensemble des projets d'intérêt commun²². »

C'est au fur et à mesure de la mise en œuvre de cette réforme que le ministère en renforce le cadre. Les Pres deviennent alors des structures fédératives qui ont pour but de rendre les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche français plus lisibles à l'international et de créer de gros ensembles.

Sur le site étudié, les équipes dirigeantes des universités ont vu dans cet instrument l'opportunité d'accélérer la dynamique de rapprochement enclenchée dans le cadre des volets interuniversitaires. Ainsi, les trois présidents des universités, avec la bénédiction des vice-présidents et des chargés de mission interuniversitaires, soutenus par le ministère de

²¹ Extrait d'entretien réalisé avec un ancien chargé de mission d'une des universités du site, 7 novembre 2015.

²² Art. L 344-1 de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, *Journal officiel de la République française*, 19 avril 2006.

l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ont créé les Pres dès mars 2007, soit moins d'un an après le lancement de la réforme. Cependant, le périmètre de ces Pres dénote par rapport aux autres structures créées au même moment. Les Pres doivent permettre de mutualiser des moyens afin de conduire des projets de recherche collaboratifs, de valoriser la recherche au niveau international et de coordonner les écoles doctorales. Cela au sein d'un périmètre qui rassemble plusieurs institutions de l'enseignement supérieur, et possiblement des acteurs économiques locaux avec, comme priorité, l'inclusion des grandes écoles, le ministère de l'Enseignement supérieur et la Recherche n'acceptant que les formes de coopération particulièrement intégrée. En revanche, sur le site, aucune grande école ni aucun autre acteur extérieur aux universités²³ n'y participe malgré l'existence de plusieurs grandes écoles aux alentours ainsi que d'autres universités potentiellement candidates.

Cet instrument se trouve particulièrement investi par les trois présidents, vice-présidents et chargés de mission des universités habitués à travailler ensemble depuis la mise en place du volet interuniversitaire. Toutefois, si la composition du Pres local est spécifique, cette concentration du pouvoir exécutif des établissements au sein de ces structures est présente sur d'autres sites également. Comme l'ont montré Jérôme Aust et Cécile Crespy, la création de ces structures est l'affaire d'une élite professionnelle dont les doyens des facultés en particulier sont exclus²⁴, tout comme les membres des conseils d'administration des universités tels que les représentants des employés et des étudiants.

En effet, dans notre cas, le Pres n'a pas été construit avec ces acteurs, il a même été mis en place malgré eux. Les présidents et vice-présidents de l'époque soulignent ce moment comme ayant été particulièrement délicat : les conseils d'administration des trois universités n'avaient pas été associés à l'élaboration du projet, mais leurs votes étaient nécessaires. Or ils étaient loin d'être acquis, même s'il était prévu que des élus de ces conseils d'administration siègeraient au sein de celui du Pres. De plus, une partie de la communauté académique s'oppose vigoureusement à la politique menée par Valérie Pécresse²⁵ dont les Pres font partie. Les syndicats, notamment, questionnent alors le bien-fondé de la création de cette structure. C'est

²³ Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, « La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) », rapport n° 2007-079, septembre 2007, p. 17.

²⁴ Jérôme Aust, Cécile Crespy, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, 59 (5), octobre 2009, p. 915-938.

²⁵ Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sous le gouvernement de François Fillon.

une période de grèves et de blocages pour le site, ce qui marque le décalage entre les équipes dirigeantes et le reste de la communauté académique. Mais le projet est retenu.

Le Pres est donc créé avec un périmètre restreint aux universités de la métropole et des doyens et des instances peu impliqués dans sa conception. Il devient un espace de socialisation des équipes dirigeantes des trois universités. Comme dans les autres cas décrits par les travaux identifiant des élites programmatiques²⁶, celles-ci forment un petit groupe homogène dont les membres connaissent la même trajectoire professionnelle, partagent des caractéristiques sociales similaires et sont en position de direction. Ce groupe est composé d'une dizaine d'hommes appartenant à la même génération, âgés de 47 à 65 ans au moment du Pres, qui sont enseignants-chercheurs sur le site depuis au moins 15 ans. Ils ont très souvent été directeurs de laboratoire ou de service d'hôpital ; ils ont déjà été investis d'un ou plusieurs mandats au sein de leurs universités respectives allant d'une durée de 4 ans minimum à 14 ans maximum et sont en grande majorité issus des sciences naturelles. Comme les autres promoteurs des Pres, la plupart d'entre eux ont été investis de responsabilités académiques, comme la présidence de commissions à la Conférence des présidents d'université (CPU) ou au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), et ont participé à des instances ministérielles sous la forme de groupes de travail ou de missions scientifiques et techniques. Ils font donc partie de l'élite professionnelle décrite par J. Aust et C. Crespy²⁷.

La création des Pres en fait aussi un espace de programmation. Les membres de ce groupe échangent sur les enjeux qu'ils considèrent être au cœur de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que sur des objectifs vers lesquels tendre dans ce champ d'action publique, et des conceptions communes émergent. Celles-ci transparaissent dans les entretiens quand il est question de la préparation de la réponse à l'appel à projets Idex soulignant que le projet Emex a des fondements anciens qui prennent racine dans une vision commune de ce secteur.

Ainsi, trois grandes lignes se dessinent, derrière lesquelles ces acteurs se rassemblent. Premièrement, ils considèrent comme impératif de se positionner sur la scène internationale de l'enseignement supérieur et de la recherche. Deuxièmement, la diversité des statuts des chercheurs et enseignants-chercheurs est envisagée comme problématique tout comme les

²⁶ W. Genieys, P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques... », art. cité ; N. Gally, « Entre *executive shift*... », art. cité ; Damien Larrouqué, « La Cámpora au pouvoir en Argentine (2007-2015) : mouvement social, élite programmatique ou Garde de Fer du kirchnérisme ? », *Problèmes d'Amérique latine*, 106-107, 2017, p. 77-93.

²⁷ J. Aust, C. Crespy, « Napoléon renversé... », art. cité.

modalités d'évolution des carrières, en particulier au regard du marché du travail académique international. Troisièmement, le fonctionnement des universités est vu comme défaillant.

Sur la base de ces conceptions partagées, les équipes dirigeantes des universités s'accordent sur un constat et élaborent un projet pour le site. Au fur et à mesure des réunions, elles conduisent un diagnostic local, c'est-à-dire qu'elles identifient des éléments comme problématiques et les hiérarchisent afin de construire un projet qui ambitionne de les résoudre. En ce sens, ces acteurs fournissent un travail comparable à celui de ceux qui sont engagés dans les processus de mise à l'agenda²⁸ au niveau local.

Le projet pour le site se développe autour de la fusion des trois universités et se structure autour de deux éléments : l'éclatement des sciences naturelles au niveau local et la compétition internationale. Notons que ce constat n'est pas, uniquement, le produit de l'action des équipes dirigeantes. Elles ne sont en effet pas les seules à défendre ce point de vue, on le retrouve dans la communauté académique, en particulier chez les chercheurs et enseignants-chercheurs issus des sciences naturelles, et du côté de la Région²⁹. L'éclatement des sciences naturelles entre les différentes universités est également souligné au niveau national, ce qui est systématiquement mentionné dans les différentes évaluations des trois universités. Cependant, seules les équipes dirigeantes défendent la fusion des trois universités comme solution tandis que la communauté académique imagine notamment une fusion entre les facultés de sciences et la création de deux universités.

Toutefois, le contexte politique national avec l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 a changé la donne et conduit à accélérer le processus allant vers la fusion :

« En 2007, je me souviens, on déjeunait avec mes deux collègues (les présidents des autres universités) et on s'est dit : "Vous voyez, il va y avoir la loi qui va donner l'autonomie aux universités, chacun va courir dans son sens, et on ne va plus jamais pouvoir travailler ensemble. Est-ce que vous êtes d'accord pour qu'on réunisse nos gouvernances sur 48 h pour qu'on parle de ça [la fusion des trois universités] ?" On s'est réuni à X et fumée blanche à la fin du week-end, et là on a commencé à travailler... Pffou, ça a pas été un long fleuve tranquille, vous imaginez bien, mais, bon, on y est arrivé³⁰. »

Dans ce processus, la stabilité des exécutifs locaux est un élément notable. Seules deux élections ont conduit à un changement de présidence au cours de la période que nous étudions.

²⁸ Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, 40, 1990, p. 17-41 ; Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 157, 2010, p. 50-58.

²⁹ Voir les rapports d'évaluation des universités de la chambre régionale des comptes de la région X.

³⁰ Entretien avec un président d'une des universités du site, 23 février 2017.

Le premier changement de mandat n'a pas été sans ébranler le groupe et mettre sa cohésion à l'épreuve. Un président issu de la faculté des sciences avait alors été remplacé par un président issu de la faculté des sciences humaines et sociales, et ce dernier voyait la fusion comme une menace pour ces disciplines, ce qui a suscité débats et tensions. Toutefois, malgré ces points de désaccord, les trois présidents s'entendent car ils partagent la même vision de ce que doit être le système d'enseignement supérieur et de recherche : il constitue une base d'échanges qui freine l'émergence de divergences profondes. Afin de désamorcer les oppositions, ils commencent à travailler précisément sur les modalités de la fusion, en prenant garde à ne pas léser les sciences humaines et sociales et le droit. Pour porter les mêmes solutions, le groupe doit se mettre d'accord dans les moindres détails sur la mise en œuvre de ce programme. Ainsi, les dissensions sur le projet de fusion deviennent paradoxalement un moteur pour sa réalisation.

Au final, le Pres a bien été le moyen de mettre en commun des compétences ainsi qu'un espace de socialisation professionnelle et de programmation pour les équipes dirigeantes :

« Le Pres a été très utile non pas dans la réalisation des objectifs qu'il s'était donné, mais il a été d'une utilité qui s'est pas tellement vue à part dans cette décision (la fusion des universités présentes sur le site) parce qu'il a permis une prise de contact beaucoup plus étroite entre les membres de l'équipe présidentielle qui a appris à mieux se connaître. Ça a été finalement bien davantage un outil de concertation politique et de construction commune que quoique ce soit d'autre³¹. »

Le second changement de mandat, un an plus tard, n'a pas perturbé la dynamique de rapprochement à l'œuvre et l'a, au contraire, consolidé. Le président élu, auparavant vice-président de l'université et anciennement chargé de mission dans le cadre du volet interuniversitaire, était déjà à la périphérie du groupe et a pu continuer d'œuvrer au rapprochement des universités locales.

C'est au cours d'un séminaire estival auquel seuls les présidents, ainsi que leurs équipes rapprochées, sont conviés que la décision de fusionner est prise. Avec les réunions hebdomadaires, ce séminaire offre un nouvel espace d'échanges. C'est tout spécialement lors de celui-ci qu'un programme est stabilisé et que des décisions importantes sont prises, telles que la fusion des universités. Ensuite, c'est dans le cadre du Pres que la préparation de la fusion s'organise ; ce travail se déploie sur le long cours et permet de régler le fonctionnement de l'université fusionnée de la façon la plus précise possible :

« En 2006, on crée le Pres. [...] Par contre, on a des réunions tous les mois pour mettre en place l'organisation future de l'université unique. On a travaillé pendant deux ans : qu'est-ce qu'il faut développer ? Comment on va organiser ce développement ? Comment on va organiser le secteur sciences ? Comment on va organiser le secteur

³¹ *Ibid.*, 23 février 2017.

sciences humaines ? Les laboratoires sont préfigurés autour de gros laboratoires, on fait ce qu'on appelle des pôles et on fait, pour la recherche, la structuration de l'université unique³². »

Un processus qualifié « d'extraordinaire³³ » est mis en place : une évaluation autogérée des trois universités est organisée, en dehors des diverses institutions nationales ou régionales en charge de l'évaluation des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les présidents décident en 2006 de créer un Comité d'orientation scientifique des universités (COS) et d'y consacrer des moyens qu'ils décrivent comme conséquents afin de dresser un audit du site. Ce comité a pour mission de présenter un bilan des forces et faiblesses du site ainsi que les directions à prendre en termes de recherche et d'administration. Ainsi, l'espace que constitue le Pres permet au groupe de s'entendre sur un diagnostic, sur des solutions et sur la façon de les mettre en œuvre. Au fur et à mesure des réunions, un programme se dégage et ce groupe devient de plus en plus autonome du reste de la communauté universitaire locale.

Nous n'avons pas pu avoir accès aux traces écrites de ces réunions malgré nos différentes demandes. Nous ne pouvons donc pas analyser précisément ce qui s'est joué au sein de ces espaces. Nous pouvons cependant souligner leurs rôles et leurs effets dans la constitution de ce groupe et de son programme. C'est cette même fonction que soulignent W. Genieys et P. Hassenteufel à propos des commissions du plan ou la direction de la Sécurité sociale qui constituent des lieux exclusifs où les représentations partagées de ce qu'ils nomment « l'élite du Welfare » se sont dessinées³⁴. Ces auteurs ont étudié le rôle d'un groupe de hauts fonctionnaires, « l'élite du Welfare », dans les politiques de santé entre 1981 et 1997. Ce groupe a joué un rôle central dans l'élaboration des politiques sanitaires et sociales pendant 20 ans malgré les alternances politiques. Pour comprendre cette constance et son action au sein de ce champ d'action publique, les auteurs expliquent, notamment, comment ce groupe d'acteurs s'accorde sur des représentations partagées de ce champ d'action publique. De la même façon, l'élite programmatique locale que nous étudions partage des conceptions communes de l'enseignement supérieur et la recherche, en général, et du site, en particulier, élaborées au sein des séminaires et réunions du Pres.

L'Opération campus : l'opportunité d'une première formalisation du programme de l'élite

³² Entretien avec un vice-président d'une des anciennes universités, 4 janvier 2016.

³³ Ibid., 4 janvier 2016.

³⁴ William Genieys, Patrick Hassenteufel, « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une "élite du Welfare" ? », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2001, p. 41-50.

locale

Le Pres n'est pas le seul instrument qui favorise l'élaboration d'un programme autour duquel se rassemblent les présidents, vice-présidents et chargés de mission des anciennes universités du site ; l'Opération campus joue également un rôle important dans la formalisation de ce programme. Il s'agit d'un appel à projets national, lancé en 2008, avec, à la clé, des sommes importantes³⁵ afin de rénover dix campus et d'en faire les vitrines du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

Le lancement de ce programme constitue un catalyseur pour les présidents, vice-présidents et chargés de mission du site, ceci à trois niveaux. Premièrement, répondre à cet appel à projets constitue un premier essai qui va s'avérer très utile lors du lancement des Idex. Pour obtenir ces fonds, les équipes dirigeantes doivent produire un projet selon des critères et un format précis, évalué par un jury international. Bien que moins complexe que l'appel à projets Idex de 2010 et portant sur des thématiques différentes, l'Opération campus repose sur les mêmes savoir-faire et temporalités, ceux du financement sur projet³⁶. Le projet doit présenter l'ambition scientifique et pédagogique du site, l'urgence de la situation immobilière et la capacité à optimiser le patrimoine immobilier, le développement de la vie de campus, ainsi que l'insertion du projet dans un tissu régional socio-économique et son caractère structurant et dynamisant pour le territoire. Pour ce faire, les équipes dirigeantes sont amenées à produire des *benchmarks*, définir des priorités selon les secteurs, et élaborer un budget. Il s'agit d'un exercice inédit propice à l'apprentissage des compétences comptables et managériales qui constituera un atout dans l'élaboration du projet Emex trois ans plus tard. Il est important de souligner que cet apprentissage constitue une ressource collective car les équipes dirigeantes sont particulièrement stables dans le temps. Trois ans plus tard, c'est le même groupe de personnes qui se mobilise afin de produire le projet Emex, ce qui n'est pas le cas d'autres universités.

³⁵ Il s'agit de placements financiers à la hauteur de cinq milliards d'euros dont les sites lauréats perçoivent les intérêts.

³⁶ Julien Barrier, « La science en projets : financements sur projet, autonomie professionnelle et transformations du travail des chercheurs académiques », *Sociologie du travail*, 53 (4), 2011, p. 515-536 ; Morgan Jouvenet, « Profession scientifique et instruments politiques : l'impact du financement "sur projet" dans des laboratoires de nanosciences », *Sociologie du travail*, 53 (2), 2011, p. 234-252 ; Émilien Schultz, « Le temps d'un projet : les temporalités du financement sur projet dans un laboratoire de biophysique », *Temporalités. Revue de sciences sociales et humaines*, 18, 2013, en ligne : <https://doi.org/10.4000/temporalites.2563>.

Deuxièmement, l'attribution de ces fonds par appel à projets est particulièrement compatible avec la dynamique locale qui s'est instaurée. En effet, les équipes dirigeantes élaborent la fusion comme un projet. Elles décident de répondre à l'Opération campus en utilisant les modes de fonctionnement développés dans le cadre du projet de fusion, c'est-à-dire en faisant appel aux espaces et aux acteurs³⁷ du Pres. De cette façon, élaborer le projet pour l'Opération campus revient à travailler sur le projet de fusion, comme le montre cet extrait d'entretien auprès d'un chargé de mission interuniversitaire qui explique que pour répondre à l'Opération campus il leur a fallu augmenter la cadence des réunions visant à préparer la fusion : « Je me rappelle avoir reçu le chargé de mission de Madame Pécresse. On leur avait montré tout le campus, même de X [une localisation précise au sein d'une des villes où se situe le campus] pour le voir en hauteur [...]. On a beaucoup travaillé, les trois présidents se sont réunis et ils ont obtenu le Plan campus, c'était formidable pour Y [la métropole où se situent les universités]. C'était déjà un bon signe. En même temps, on a avancé toutes les réunions de coordination de la fusion³⁸. »

Cet appel à projets est l'occasion de formaliser et de rendre public le programme qui s'est peu à peu dessiné au fil des échanges au sein des espaces exclusifs que ce groupe a créés. Afin d'obtenir les fonds de l'Opération campus, leur stratégie a été de présenter le programme local avec, en figure de proue, la fusion et de démontrer comment l'Opération campus contribuerait à la réussite de ce programme³⁹.

Troisièmement, ces extraits d'entretiens donnent à voir comment les acteurs lient l'Opération campus à la fusion à l'époque de la réponse à l'appel à projets et continuent à le faire au moment de l'entretien. Lors de nos échanges, il apparaît clairement que les acteurs se sentent appartenir à un groupe, car ils ont vécu des expériences et réalisé des projets ensemble. L'Opération campus fait partie de ces réussites partagées qui montrent l'étendue de leur trajectoire professionnelle commune :

« On a affiné ça [la fusion] pendant des années. En même temps arrive le ministère ; et là je ne sais pas si c'est le hasard ou la chance, mais ils voulaient rehausser un peu le niveau des campus des universités. Parce que la plupart des universités françaises ont été construites en 1970 après Mai 68, hein, et en 2000 et plus de 30 ans après, les bâtiments commençaient à tomber en ruines. Ça, c'est le Plan campus. Le Plan campus, par définition, a pour objet de faciliter la création des Pres dans toute la France et donc faire des Plans campus communs à plusieurs universités. Résultat, allez, on rappelle tout le monde et on y va, on a fait le Plan campus. Les trois présidents et nous [les chargés de projet interuniversitaires], on a travaillé dans le Pres et on a porté le projet sous le nom

³⁷ Au regard du caractère immobilier du plan campus, des élus locaux sont également présents lors de plusieurs réunions mais pas systématiquement.

³⁸ Entretien avec un chargé de mission interuniversitaire d'une des anciennes universités, 22 février 2017.

³⁹ Projet Opération campus du Pres du site étudié.

commun de X [le nom de l'université fusionnée], donc, vous voyez, on y vient tout doucement [à la fusion]. Et bon, forcément, maintenant qu'on a des fonds communs, bah, on peut plus se séparer. Parce que le Plan campus ça a été obtenu, au grand étonnement de tout le monde comme d'habitude⁴⁰. »

Les différents instruments d'action publique qui ont été développés par le ministère ont ainsi à chaque fois été saisis comme une opportunité par le groupe et ont alimenté la dynamique de rapprochement entre les universités sur le long terme.

Ainsi, au fil des instruments, les équipes présidentielles se rassemblent autour d'un programme de changement, c'est-à-dire qu'ils s'accordent sur « des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à la formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme⁴¹ ». À ce titre, ce groupe peut être considéré comme une élite programmatique telle que l'entendent W. Genieys et P. Hassenteufel. Ils identifient, ainsi que d'autres après eux⁴², ce type de groupe au sein des services centraux de l'État⁴³. En revanche, l'élite étudiée dans cet article se situe au niveau local, car son programme et sa capacité d'action sont locaux. De plus, sa constitution repose sur les différentes politiques publiques qui se sont succédé dans l'enseignement supérieur depuis 2000. Il s'agit d'un premier phénomène de *policy feedback* dans la mesure où les victoires successives de ce groupe confortent leur rapprochement et leur programme.

L'effet rétroactif des politiques de l'enseignement supérieur et la recherche sur les IDEX : Emex renforcé par le programme local et *vice versa*

⁴⁰ Entretien avec un chargé de mission interuniversitaire d'une des anciennes universités, 4 janvier 2016.

⁴¹ W. Genieys, P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques... », art. cité, p. 95.

⁴² N. Gally, « Entre *executive shift* et gouvernement à distance... », art. cité ; D. Larrouqué, « La Cámpora au pouvoir en Argentine (2007-2015)... », art. cité.

⁴³ Au niveau méthodologique, les auteurs préconisent de combiner une approche positionnelle et sociographique afin de repérer ces élites programmatiques. Nous n'avons cependant pas construit notre enquête afin d'étudier un groupe programmatique mais celui-ci est apparu lors du dépouillement des entretiens. Nous utilisons donc les travaux de William Genieys et Patrick Hassenteufel sans avoir procédé comme eux. La réalisation d'une prosopographie des membres de ce groupe *a posteriori* a été envisagée mais ce traitement des données posait des questions insolubles d'anonymat.

Cette partie est consacrée au second phénomène de *policy feedback* soulevé dans cet article, à savoir l'action de l'élite programmatique locale sur les Idex. Comme dans le cas décrit par J. S. Hacker et P. Pierson concernant les politiques fiscales étasuniennes⁴⁴, les groupes constitués du fait de l'action publique ont des effets sur les séquences réformatrices suivantes. En effet, nous verrons que les présidents, vice-présidents et chargés de mission à travers la formalisation du projet Emex constituent l'une des chevilles ouvrières des Idex.

Le confinement du projet Emex

Une fois passée l'annonce du lancement du Programme d'investissement d'avenir (PIA), les directions des trois universités s'organisent afin de produire et de coordonner les projets portés par le site. L'élite locale se mobilise et les membres ayant participé à la préparation du COS ainsi qu'au montage du Pres et de l'Opération campus sont rappelés, même si certains n'ont plus de mandats ou de fonctions officielles. Cet extrait d'entretien avec un ancien vice-président en charge de la préparation du COS donne à voir la cohésion qui existe au sein de ce groupe, mais également l'importance accordée à cet appel à projets, et le sentiment que le travail à accomplir nécessite toutes les ressources humaines disponibles :

« Moi, j'étais aux manettes jusqu'en 2009. Je voyais que tout était fini, c'est bon, je pouvais m'arrêter. En fait, je ne me suis pas arrêté parce qu'en 2011 arrivent les Investissements d'avenir : qu'est-ce qu'il a fait le président ? Il m'a rappelé. Les trois présidents m'ont rappelé pour coordonner tous les Investissements d'avenir. C'est pas que l'Idex, c'est tout le PIA des trois universités parce qu'elles étaient toujours pas réunies après 2009, donc je suis revenu travailler après ma retraite pour le PIA⁴⁵. »

Afin de répondre à la première vague d'appels à projets, un comité de pilotage PIA est créé. Il est chargé de suivre et d'orienter toutes les réponses aux appels à projets du PIA tels que les équipements d'excellence (Equipex), les Labex et les instituts hospitalo-universitaires (IHU). Cependant, l'appel à projets Idex fait l'objet d'un traitement spécial : un autre comité lui est consacré. Ce comité de pilotage Idex rassemble les trois présidents, le coordinateur du comité de pilotage PIA ainsi que trois personnels administratifs : deux d'entre eux font partie de la direction des universités et le troisième est recruté pour l'occasion en raison de son expérience dans le conseil. La communication autour de ce projet est très restreinte, seuls les présidents, leurs binômes administratifs et le coordinateur du comité de pilotage PIA ayant accès aux documents relatifs à la réponse à l'appel à projets Idex. Au niveau des universités, seules les directions sont au courant de l'élaboration de ce projet, les conseils d'administration

⁴⁴ J. S. Hacker, P. Pierson, *Winner-Take-All Politics...*, *op. cit.*

⁴⁵ Entretien avec un chargé de mission coordination des réponses aux appels à projets PIA, 4 janvier 2016.

des universités sont informés au dernier moment quand les présidents ont besoin de leurs validations pour pouvoir présenter le projet au jury des Idex. Le document final n'est d'ailleurs pas diffusé, les conseils d'administration prenant connaissance du projet Emex uniquement à travers des présentations orales. De façon générale, les projets Idex ne sont pas rendus publics, même une fois les lauréats désignés. Ce sont les universités qui choisissent de les communiquer ou non. Les informations sont contrôlées également en dehors des universités, seule l'élite locale est dans le secret. Lorsque les directions des universités font appel à des cabinets de conseil afin de répondre à l'appel à projets, ce que tous les lauréats ont fait, les cabinets doivent signer une clause de confidentialité. L'enjeu est de contrôler l'information autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'université, comme le montrent les propos du vice-président de la fondation Idex du site étudié : « Le projet Idex étant suffisamment stratégique pour la réussite de l'université et de la politique de site, c'est resté assez..., enfin très confidentiel⁴⁶. » La circulation des informations à l'intérieur des universités du site est réduite au minimum, cependant à l'extérieur du site des éléments s'échangent entre les directions des différentes universités sous la forme de bruits de couloir. Ce contrôle à géométrie variable de l'information montre que les projets Idex sont l'affaire des directions des universités.

Le confinement de ce projet au sein des directions est facilité par l'instrument. Tout d'abord, les acteurs sont contraints par le temps, et mobilisent cette contrainte afin de justifier l'absence de circulation du projet au sein de l'université ainsi que la mise à l'écart des instances délibératives. Ensuite, l'appel à projets Idex s'appuie sur des savoir-faire gestionnaires qui ne sont pas toujours maîtrisés par les académiques et dont les cabinets de conseil sont spécialistes⁴⁷. La direction a fait appel à l'un d'entre eux, et le recours à celui-ci a été beaucoup plus systématique lors de la deuxième vague d'appel à projets après que l'équipe a constaté que toutes les universités gagnantes avaient fait appel à ces acteurs. Ainsi, les équipes dirigeantes doivent associer des acteurs aux projets. Comme l'explique ce président, la réponse à l'appel à projets ne peut pas être conçue « en cénacle », cependant les acteurs partenaires ne peuvent pas être internes aux universités. Les équipes présidentielles se retrouvent ainsi à tenir la communauté à distance du projet tout en prenant appui sur des acteurs extérieurs tels que les consultants :

« Le calendrier est imposé et la complexité de ces dossiers est telle, il faut aller voir un dossier Idex de près pour

⁴⁶ Entretien un membre de l'équipe dirigeante de la fondation Emex du site étudié, 24 mai 2016.

⁴⁷ Odile Henry, *Les guérisseurs de l'économie: sociogenèse du métier de consultant (1900-1944)*, Paris, CNRS Éditions, 2012.

s'en rendre compte. C'est d'une complexité terrible. On n'a pas le temps, c'est l'une des principales difficultés, on ne peut pas faire ça en cénacle, c'est pas possible. Il faut faire des partenariats, faire remonter le travail des équipes, faut constituer des groupes de travail, et il y a pas le temps de consulter les instances, il n'y a pas le temps. D'autant plus que le jury est plus qu'incitatif, il est très exigeant, et lui, il en a rien à foutre de tous ces trucs. C'est un jury constitué de gens très indépendants qui ne se laissent pas mener du bout du nez par le ministère, le CGI [Commissariat général à l'investissement] ou quoi que ce soit, ils veulent des choses, ils posent des questions et c'est très incitatif. Les porteurs de projets sont obligés de prendre un certain nombre de risques politiques dès lors qu'ils concourent sérieusement à ce genre de projet. *No choice*⁴⁸. »

Enfin, il s'agit d'un discours de justification mais, de fait, l'un des objectifs des Idex est d'aboutir à une direction forte, à même de formaliser et mettre en œuvre les projets en peu de temps. Les équipes dirigeantes doivent élaborer en un an seulement un plan de gouvernance sur dix ans avec des critères stricts aussi bien sur le fond que sur la forme. De plus, le jury des Idex demande explicitement un pouvoir exécutif fort. La première version du projet Emex a d'ailleurs été refusée lors de la première vague d'appels à projets, et l'une des raisons de ce refus portait sur l'insuffisance du pouvoir exécutif. Ce premier projet proposait que la fondation Emex soit dirigée par un président différent de celui de l'université fusionnée. Le jury, lors de l'oral, s'est inquiété de l'existence de potentielles divergences entre ces deux présidents. Le second projet a donc été monté avec un même président pour l'université fusionnée et pour la fondation afin de garantir la concentration du pouvoir exécutif au sein d'une direction resserrée et unie, plus éloignée du fonctionnement collectif caractéristique des organisations universitaires⁴⁹.

Soulignons que le confinement du projet au sein du pouvoir exécutif n'est pas propre au site étudié. Stéphanie Mignot-Gérard analyse la formation d'une équipe « hors-sol » afin de répondre à l'appel à projets sur un autre site. L'autrice signale l'exceptionnalité de cette configuration au sein du site qu'elle étudie dont les équipes dirigeantes avaient pour habitude de systématiquement communiquer les orientations stratégiques à la communauté académique et d'y faire participer les instances des établissements⁵⁰. Ainsi, cet instrument favorise la mise à distance de la communauté académique avec le renforcement des directions qui portent seules le projet et ont recours à des aides extérieures spécialistes des savoirs gestionnaires.

⁴⁸ Entretien avec un ancien président d'une des universités du site, 7 novembre 2015.

⁴⁹ Erhard Friedberg, Christine Musselin, *En quête d'universités. Étude comparée des universités en France et en RFA*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1982.

⁵⁰ Stéphanie Mignot-Gérard, « Le gouvernement d'une université face aux « Initiatives d'Excellence » : réactivité et micro-résistances », *Politiques et management public*, 29 (3), 2012, p. 519-539.

Le programme local : la base du projet Emex

Le confinement du projet Idex tout comme la réunion de l'élite qui le porte sont des moyens d'intégrer ce projet dans la lignée des autres projets menés par ce groupe. L'appel à projets Idex fait l'objet d'une appropriation par cette élite qui utilise son programme comme base de travail. Un tel usage est favorisé par le calendrier des Idex, étant donné qu'un projet d'une telle envergure est très difficile à mettre sur pied en seulement un an en partant de rien. Les équipes dirigeantes se voient contraintes de prendre appui sur les dynamiques historiques locales. Il s'avère que certaines configurations, telles que les fusions d'université, sont avantagées par la définition qui s'est progressivement dessinée de ce que doit être un Idex. C'est en ce sens que Jérôme Aust, Harold Mazoyer et Christine Musselin parlent de courses à handicaps pour désigner la compétition organisée par les Idex⁵¹. En l'occurrence, le rapport produit par le COS en 2006 constitue la matière première du projet Emex, comme l'énonce un chargé de mission : « Comme je dis, si vous lisez le COS, vous avez compris que tout est dedans. »⁵²

Le rapport du COS, et par extension le programme de l'élite locale, peut constituer la base du projet Idex car il est compatible avec les visions de l'enseignement supérieur et de la recherche que les Idex ont vocation à promouvoir. Tout d'abord, ils poursuivent un même enjeu : renforcer la place du site dans la compétition internationale. Ensuite, la démarche du COS correspond aux pratiques valorisées par l'appel à projets Idex. En effet, le COS consiste en une évaluation *a posteriori* des seules activités de recherche qui met la focale sur la gouvernance du site : de la même façon, l'appel à projets Idex met la recherche au centre de ses préoccupations, mais ce n'est qu'une condition *sine qua non* car la rénovation des organisations est indispensable pour qu'un projet soit sélectionné. L'évaluation du COS est effectuée par un comité d'experts externes au site avec un effort porté sur la présence d'experts étrangers : ces caractéristiques sont soulignées dans le projet pour appuyer la légitimité des propositions en montrant que ces pratiques au centre de l'organisation du PIA sont en place depuis longtemps sur le site. Au niveau du fond, le COS et les Idex entreprennent de hiérarchiser les activités de recherche. Le rapport du COS désigne les meilleures équipes de recherche au sein de chaque

⁵¹ Jérôme Aust, Harold Mazoyer, Christine Musselin, « 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 », *Gouvernement et action publique*, 7 (4), 2018, p. 9-37.

⁵² Entretien avec un chargé de mission coordination des réponses aux appels à projets PIA, 4 janvier 2016.

discipline et conseille de concentrer les moyens sur ces équipes afin de les développer. De la même manière, l'un des critères de l'appel à projets Idex est la délimitation d'un périmètre d'excellence nommé « péri dex ». L'appel à projets Idex enjoint également les directions des universités à produire une stratégie sur le long terme à travers, notamment, une spécialisation des activités de recherche afin d'obtenir plus aisément un leadership mondial dans un domaine précis. Face à la concurrence internationale, le rapport du COS propose précisément une forte spécialisation des activités du site autour d'un objet, que nous ne spécifierons pas afin de préserver l'anonymat du cas étudié, autour duquel le projet Emex est structuré. Enfin, l'un des axes centraux de l'appel à projets Idex concerne la pluridisciplinarité, et le COS préconise le travail interdisciplinaire étant donné la variété des disciplines présentes sur le site qui est évaluée comme une force.

Cette compatibilité entre le COS et l'appel à projets Idex permet à l'élite programmatique de capitaliser sur les différents projets qu'elle a menés à bien au cours des années précédentes. Le projet Idex est élaboré sur la base du COS en utilisant ses conclusions ainsi qu'en mettant en avant sa démarche d'audit. Tout d'abord, la totalité du projet Emex se pense dans le cadre d'une université fusionnée : les premières pages récapitulent les différentes étapes du projet de fusion, en soulignent l'ancienneté, et le décrivent sur le point d'aboutir. Les différents projets que les directions des universités ont menés ensemble sont mis en série de façon à donner l'impression que la fusion constituait le but à atteindre dès 2001. Qualifier le Pres de pré-fusionnel est un bon exemple de cette mise en récit structuré autour de la fusion (voir figure 2).

Figure 2. Extrait issu du premier projet Idex

- Parallèlement à ces réformes, au niveau régional, les [redacted] Universités [redacted] s'engageaient dans la réalisation d'un projet d'envergure : la fusion de leurs établissements. Ainsi, tandis qu'était nommé un Vice-Président aux Relations Interuniversitaires dans chaque établissement, les contrats quadriennaux 2004/2007 des [redacted] Universités intégraient un volet interuniversitaire afin de mutualiser les missions d'intérêt commun (documentation, cellule Europe, relations internationales, médecine préventive, vie étudiante...). Dans la même optique de rationalisation de l'offre des [redacted] Universités, plusieurs diplômes étaient cohabilités dans les secteurs partagés, notamment les masters en sciences et technologies. En 2006, un Comité d'Orientation Scientifique (COS) commun, réunissant pour la première fois quarante experts internationaux sur le site, dressait l'état des lieux des [redacted] Universités et formulait des recommandations pour la future Université [redacted] (cf. Rapport du COS 2006).
Pour accélérer et donner un cadre institutionnel à ce rapprochement, un Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES [redacted] métropolitain, dit « préfusionnel », était créé en 2007, en charge de la réalisation des missions mutualisées, avec notamment le rassemblement dans un Collège doctoral des 12 écoles doctorales de nos [redacted] universités, classées dans le « top group » français. S'agissant de la préparation de la fusion des [redacted] Universités des groupes de travail ont proposé des méthodologies de gouvernance, de pilotage, d'organisation de la recherche, de la formation, de l'administration, de la gestion des campus... de l'Université unique autonome. Les conclusions de ces travaux ont constitué le socle du texte fondateur de l'Université unique.
Après l'adoption du texte fondateur par les CA des [redacted] universités le 18 décembre 2009, les statuts de l'université unique ont été votés le 10 décembre 2010 dans la perspective de la création d'[redacted] au 1er janvier 2012.
Parallèlement, l'Université [redacted] accédait aux RCE dès le 1^{er} janvier 2009, tandis que les Universités [redacted] rejoignaient dans cette voie en janvier 2010.
Dans le même temps, les [redacted] répondaient ensemble à l'« Opération Campus » 2008 et étaient retenues comme site lauréat. Enfin, dans la perspective de la fusion, les [redacted] Universités ont préparé un seul Contrat d'Etablissement 2012-2016. C'est dans ce contexte de constitution de l'université unique que les [redacted] Universités répondent de façon concertée⁵³ aux divers appels à projets du programme « Investissements d'Avenir », qui constitueront les « briques » de l'Initiative d'Excellence du site [redacted]

Source : Réponse à l'appel à projets Idex première vague produit par le Pres du site étudié en 2010., p. 2.

Si le montage du projet Idex ainsi que son administration sur le site sont facilités par la compatibilité du programme de l'élite avec la politique des Idex, il est cependant important de noter que le projet Emex n'épouse pas entièrement le programme de cette élite. Les présidents et vice-présidents critiquent notamment le manque de considération pour la formation et regrettent la stratégie considérée comme trop directe de cet appel à projets à travers la délimitation d'un périmètre d'excellence et l'usage systématique des classements. Il est plusieurs fois rappelé en entretien que le vocabulaire de l'excellence est imposé par les Idex et le PIA, et que cela ne dépend pas de leur volonté. Cependant, contrairement au projet Idex étudié par Stéphanie Mignot-Gérard, les équipes dirigeantes du site ne traduisent pas leurs désaccords en micro-résistances. Dans le cas de la réponse à l'appel à projets que l'autrice étudie, les équipes dirigeantes partagent en effet des désaccords de taille face à la politique des Idex. Elles sont notamment contre la hiérarchisation des activités de recherche et la valorisation des sciences naturelles aux dépens des sciences sociales⁵³. Ces deux cas montrent l'importance

⁵³ S. Mignot-Gérard, « Le gouvernement d'une université... », art. cité.

des dynamiques locales dans la déclinaison de cet instrument d'action publique. Pour le site étudié par Stéphanie Mignot-Gérard, les Idex ont pour effet de réduire l'autonomie des équipes dirigeantes en imposant des pratiques en tension avec le fonctionnement des établissements qu'elles peinent à contourner. Dans notre cas, au contraire, la capacité d'action des équipes dirigeantes se trouve décuplée grâce à la compatibilité de leur programme avec la politique des Idex. L'appel à Idex s'apparente alors à une fenêtre d'opportunité⁵⁴ pour ces acteurs dans la mesure où la préparation du projet Emex constitue une occasion de promouvoir leur programme local et d'en maximiser la portée grâce aux nouvelles ressources de cet appel.

Le projet Idex : un catalyseur pour le programme local

Le projet Idex est érigé sur la base du programme local, et constitue également un catalyseur, notamment avec la fusion qu'il va accélérer et réaliser. Alors que la fusion est initialement prévue pour 2009, elle n'est toujours pas votée lors de la préparation du premier projet Idex en 2010, et les négociations concernant les sciences sociales et le droit sont toujours en cours. En 2011, lors du vote officiel de la fusion, le conseil d'administration d'une des trois universités se prononce toujours contre, ce qui ébranle l'élite programmatique locale, comme le relate un chargé de mission :

« Faut savoir que même en 2010-2011, lors du vote de la fusion définitive, et bah, y a encore un conseil d'administration, dont je ne citerai pas le nom, qui n'a pas voté pour. Le président était embêté. Son président était pour ! Donc on s'est retrouvé avec deux universités qui voulaient la fusion et une qui veut pas. Ah, j'étais vert de rage. Vert de rage⁵⁵ ! »

Cela est révélateur de ce que le décalage entre une partie de la communauté académique et les équipes dirigeantes perdure malgré les années et la convergence des politiques nationales avec la dynamique locale de fusion. Le programme de l'élite programmatique s'en trouve alors bloqué. À la veille du dépôt du projet Emex, la fusion n'est toujours pas réalisée.

L'élite programmatique se saisit alors des Idex comme d'une ressource afin de réaliser cette fusion. Cet usage est facilité par le fait que cet instrument est particulièrement compatible avec ce genre de projet. Cette réforme ambitionne en effet de créer de nouvelles organisations. Les projets doivent être présentés par des consortiums regroupés sur une base territoriale. Ainsi « chaque candidature sera présentée par une institution ou un groupement d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche et d'organismes de recherche, préexistant ou créé

⁵⁴ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Little, Brown and Co, 1984.

⁵⁵ Entretien avec un chargé de mission, date.

pour l'occasion, disposant de la personnalité morale – désignée ci-après “le porteur”, qui agit au nom du regroupement⁵⁶».

C'est d'ailleurs le modèle des fusions qui, au fil du temps, a largement été favorisé par les Idex, devenant presque une condition nécessaire (mais pas suffisante) pour l'obtention d'un Idex⁵⁷. Cette configuration organisationnelle est d'autant plus encouragée que, comme l'explique C. Musselin, les fusions des universités mises en œuvre par les acteurs locaux de façon autonome sont réappropriées par le ministère avec la loi Fioraso qui rend les regroupements obligatoires en 2013⁵⁸.

Avec les Idex, il s'agit également de créer des établissements plus grands afin d'atteindre une taille critique et plus de visibilité au niveau international. Pour les membres du jury Idex, les fusions semblent constituer le meilleur moyen de remédier aux inadéquations du système français face à la compétition internationale en créant des établissements de taille importante : « [Les Investissements d'avenir], c'est vraiment cette volonté du gouvernement de transformer les universités pour qu'elles puissent jouer un rôle beaucoup plus important dans la recherche, dans l'innovation, dans l'enseignement, dans les liens avec l'innovation... Et aussi qu'elles prennent une plus grande place à l'échelle internationale parce que les universités françaises étant en général de petite taille et fractionnées en facultés, elles n'avaient pas la place internationale qu'on attendait d'elles⁵⁹. »

Le site étudié a posé deux fois sa candidature aux Idex ; lors de la première vague d'appels à projets, les universités n'avaient pas fusionné et le projet n'a pas été sélectionné ; lors de la seconde vague, les universités avaient fusionné et il a été retenu. La fusion ne constitue, certes, pas le seul changement entre le premier et le second projet Emex : il s'agit toutefois d'une modification déterminante. La première version du projet Emex déposé auprès du jury est un document bâti autour d'une université unique avec des universités sur le point de fusionner ; il y était annoncé que d'ici la seconde vague d'appels à projets, soit un an plus tard, la fusion aurait été votée. Étant donné l'imminence de l'aboutissement du processus de fusion, le jury n'a pas sélectionné le projet afin d'observer si la fusion aurait bien lieu entre la première

⁵⁶ Appel à projets Idex, phase de sélection, Agence nationale de la recherche, 2010, p. 6, en ligne : <https://anr.fr/fileadmin/aap/2010/ANR-AAP-IDEX-2010.pdf>

⁵⁷ J. Aust, H. Mazoyer, C. Musselin. « Se mettre à l'IDEX ou être mis à l'index... », art. cité.

⁵⁸ Christine Musselin, « Délégation “sous surveillance” de la compétition aux agences et aux pairs », dans C. Musselin, *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, chap. 3.

⁵⁹ Entretien réalisé avec un membre du jury Idex, 5 septembre 2018.

et la deuxième vague d'appels à projets. Du moins, c'est ainsi que l'élite programmatique a interprété et utilisé la décision du jury :

« Le problème, c'était que les trois présidents sont allés soutenir le projet. "Donc, vous nous [le jury Idex] dites que vous allez fusionner dans des délais très courts. En 2012 il n'y aura plus qu'une seule université, bah, attendons de voir." Peut-être que si la perspective était de trois ans ils auraient peut-être dit : "Bon, bah, on prend le risque", mais là y avait guère qu'un an, donc : "Revenez et on verra si c'est fait"⁶⁰. »

Au moment où l'appel à projets Idex est lancé, la fusion semble inévitable mais ses modalités et sa temporalité restent incertaines. Le verdict du jury Idex a créé un sentiment d'urgence qui a permis d'écarter les résistances autour des modalités de la fusion car si celle-ci se faisait en moins d'un an, elle s'accompagnerait de ressources inédites, dans un contexte où les fonds se raréfiaient. De cette façon, en plus de se fonder sur le travail réalisé dans le cadre du processus de fusion, les Idex permettent la réalisation de celle-ci. Même si l'instrument, à travers l'argument financier et temporel, n'est pas suffisant à lui seul pour expliquer la décision de fusionner, il fait partie des conditions nécessaires à l'accélération et à la réalisation du programme local.

Au-delà de la réalisation de son programme, l'élite programmatique a à cœur qu'il perdure. Au moment des entretiens, le président de l'université fusionnée approchait de la fin de son second mandat, il ne pouvait donc plus se représenter. À plusieurs reprises, la question des élections et des futurs élus a été évoquée par les enquêtés au sein des directions de la fondation Idex et de l'université. Les membres de l'élite programmatique ont exprimé leur incertitude concernant ces élections et leurs craintes face à l'éventualité que les prochains élus ne partagent pas leur programme et leur ambition pour le site. Face à ce qu'il considère comme un risque, pendant l'élaboration du projet, ce groupe a tenté de se prémunir en limitant les possibilités de défaire ce que le projet Emex prévoyait. La création d'une organisation distincte de l'université avec un comité de pilotage, un comité stratégique et un comité de gestion rassemblant des acteurs extérieurs à l'université et partenaires du projet Idex réduit les possibilités d'appropriation du projet par les futurs élus de l'université. L'un des scénarios les plus craints est une circulation moins concentrée des fonds Idex, comme l'explique un vice-président d'une des anciennes universités :

« On avait pensé à faire ça [les chaires juniors Emex] parce que l'Idex, c'est une fondation à part et on voulait pas le mettre dans l'université au cas où... S'il y a un président qui est pas capable de le faire, il pourrait prendre l'argent pour faire autre chose. On a pensé à tout, nous. On a créé une fondation indépendante, enfin qui dépend de l'université mais c'est une fondation à part, donc y'a un conseil d'administration (CA) à part, donc c'est plus

⁶⁰ Entretien avec un ancien président d'une des trois anciennes universités du site, 12 mai 2016.

difficile de faire autre chose parce qu'il faut voter aussi dans ce CA. Et dans le CA, il y a des représentants des organismes de recherche et les partenaires de l'I dex, etc., etc., donc pour avoir des représentants autonomes. On a mis tout ça pour avoir des gardes, pour mettre l'argent sur l'excellence⁶¹. »

Ainsi, les I dex ont permis la réalisation du programme de l'élite programmatique locale, mais ils lui fournissent également les ressources afin de le faire perdurer. En ce sens, l'élite programmatique se fait le relais de la politique inégalitaire des I dex et cherche à l'inscrire sur le long terme, ce qui consolide l'instrument que constituent les I dex.

Conclusion

À travers l'étude du renforcement des équipes dirigeantes d'un site universitaire et de leurs rôles dans la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur par les I dex, nous avons questionné l'articulation entre les élites et les instruments d'action publique. Tandis que la sociologie des élites a tendance à circonscrire ce rapport à l'analyse du poids de celles-ci sur la genèse des instruments, nous avons montré qu'une analyse des dynamiques réciproques, à la manière des travaux sur les *policy feedbacks*, est particulièrement heuristique dans l'étude des politiques publiques telles que celles des I dex.

Nous avons vu comment la succession des réformes déployées dans l'enseignement supérieur et la recherche a eu un effet rétroactif sur les I dex en permettant l'émergence d'une élite professionnelle sur le site étudié. Celle-ci s'est constituée à travers la création d'espaces exclusifs au fil des instruments mis à disposition par l'État. En s'appropriant et en s'appuyant sur ces instruments, les présidents, vice-présidents et chargés de mission des universités ont constitué un groupe cohérent et cohésif. Ce sont, en majorité, les mêmes personnes ayant pensé les premiers rapprochements entre universités en 2000 qui ont élaboré et mis en œuvre le projet I dex jusqu'à son évaluation en 2016. La pérennité de ces acteurs est une condition sur laquelle a reposé la dynamique locale observée et elle explique probablement en partie la continuité programmatique que nous avons observée sur ce site et qui n'a en revanche pas fonctionné ailleurs. Nous avons également vu comment ce groupe a élaboré un programme. Au sein de ces espaces exclusifs, les présidents, vice-présidents et chargés de mission s'accordent sur une vision de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces croyances partagées constituent un véritable levier d'action et sont à l'origine d'un programme de transformation dont la fusion des trois universités est l'horizon. Ce programme se forme sur le long terme et à force de

⁶¹ Entretien réalisé avec un vice-président d'une des universités, 4 janvier 2016.

nombreux échanges dont, paradoxalement, les désaccords ainsi que les intérêts divergents constituent l'un des moteurs. Les désaccords au sein de ce groupe, notamment lors d'un changement de mandat, mettent en péril la formulation de la fusion comme solution face au constat de l'éparpillement des sciences naturelles entre les universités et de l'intensification de la compétition internationale. Mais les différends ont été dépassés en prévoyant le plus précisément possible la façon de fusionner les universités. Accélérer la mise en œuvre de la fusion, à travers la réalisation d'un audit du site, par exemple, a constitué pour les membres de l'élite locale une occasion de fixer des compromis et d'obtenir des garanties. De cette façon, les membres de ce groupe partagent des croyances collectives quant à l'enseignement supérieur, ils ont un projet pour le site qui se cristallise dans la fusion des universités et s'entendent sur la façon de réaliser ce projet. C'est en ce sens que nous qualifions ce groupe d'élite programmatique, selon les travaux de W. Genieys et P. Hassenteufel⁶². Nous avons utilisé ce concept car il permet à la fois de saisir le processus d'autonomisation d'un groupe professionnel dominant et d'étudier les ressorts de son action collective, tout en objectivant les effets de cette action sur les politiques publiques étudiées.

La mise au jour de ce groupe et de son rôle dans la mise en œuvre des Idex nous permet de contribuer à l'analyse des *policy feedbacks* en décrivant une configuration peu étudiée. Il s'agit d'une situation comparable à des politiques *winner take all* mais dont les groupes bénéficiaires ont facilité l'action de l'État plutôt que de s'y opposer. Il nous semble que le recours de plus en plus systématique à des processus de mise en concurrence, et en particulier à l'utilisation d'instruments tels que les appels à projets qui désignent, plus clairement que d'autres, des gagnants et des perdants, a favorisé un phénomène *winner take all* dans le cadre des Idex. Tout au long de cet article, nous nous sommes efforcés de donner à voir les liens entre les instruments d'action publique déployés par l'État et la dynamique à l'œuvre localement sur le site étudié. Ce mouvement a permis de mettre en lumière la montée en puissance des équipes dirigeantes des universités, leur site sortant à chaque fois vainqueur de l'alignement de réformes amorcées depuis les années 2000. Ce faisant, nous avons mis en avant les rouages de ce *policy feedback* qui reposent sur le programme de ces acteurs dont les visées et les modalités devancent les ambitions réformatrices des Idex. En ce sens, ce que nous décrivons rejoint partiellement les analyses de J. S. Hacker et P. Pierson. Ces auteurs affirment que les politiques *winner take all* menées aux États-Unis en matière d'imposition résultent de l'émergence puis de l'action

⁶² W. Genieys, P. Hassenteufel, « Qui gouverne les politiques publiques... », art. cité.

d'un groupe d'intérêt qui fait obstacle aux actions de l'État et ceci de façon durable⁶³. Nous montrons également que les projets Idex peuvent être le fruit de politiques *winner take all* mais reposent, dans notre cas, sur une élite programmatique qui se fait le relais de l'action de l'État. En l'occurrence, le programme des présidents, vice-présidents et chargés de mission n'est pas un programme uniquement local, dans le sens où il est particulièrement compatible avec la politique des Idex autant sur les objectifs à atteindre que sur les moyens d'y parvenir. La compétition internationale constitue le fil rouge des Idex et du programme local du site étudié. Les Idex, tout comme le programme local, entreprennent de répondre à cette concurrence par la spécialisation et la hiérarchisation des activités de recherche, la concentration de moyens sur les activités et les personnes jugées meilleures, l'évaluation *a posteriori* par des jurys internationaux et un renforcement du pouvoir exécutif au sein des universités. Cette compatibilité est suffisante pour mettre le programme local au service des Idex au moment de formaliser la réponse à l'appel à projets. Ainsi, l'instrument Idex se trouve renforcé par ce programme local. *Vice versa*, l'instrument Idex consolide le programme local en permettant de réaliser la fusion des universités jusque-là bloquée par les résistances de la communauté académique.

Ainsi, tandis que la plupart des travaux s'intéressant à la mise en œuvre des politiques publiques montrent comment cette séquence peut être le creuset du dévoiement de l'action publique, nous avons observé l'inverse. Alors que la réussite du projet Emex correspond aux intentions des réformateurs au centre de l'État, elle est tout autant le fait de l'instrument Idex que des acteurs locaux qui s'en sont fait les relais et ont même devancé les visées de cette politique à travers leur programme pourtant ancien.

Audrey Harroche est chercheuse associée au Centre de sociologie des organisations (CSO) à Sciences Po et post-doctorante à Oxford Brookes University. Ses travaux portent sur la mise en œuvre des politiques pour l'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche en France à l'aune des questionnements sur les recompositions de l'action de l'État, les évolutions des groupes professionnels et les mécanismes organisationnels. Sa thèse, soutenue en novembre 2021 à Sciences Po, s'intitule « Gouverner par les inégalités. La mise en œuvre d'une initiative d'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche » (Christine Musselin, Jérôme Aust, dir.). Elle a notamment publié « Les petites mains de l'excellence : place et rôle des chargées de projet dans la mise en œuvre d'une Initiative d'excellence », *Revue française d'administration publique*, 169, 2019, p. 151-167 (CSO, Sciences Po, 1 place Saint-Thomas-

⁶³ J. S. Hacker, P. Pierson, *Winner-Take-All Politics...*, *op. cit.*

d'Aquin, 75007 Paris, <audrey.harroche@sciencespo.fr>).

Encadré 2. Chronologie des actions menées par l'État à destination des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche à partir de l'an 2000

2000 : Création d'un volet interuniversitaire dans le cadre des contrats quadriennaux afin de favoriser la conduite de projets communs entre les différentes universités d'un même site.

2004 : Lancement des pôles de compétitivité. La labélisation de ces structures par l'État vise à encourager les organismes de recherche, les établissements, et les entreprises locales à mener des projets communs et à obtenir des financements dans les secteurs de l'innovation.

2006 : Lancement des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (Pres). Cet appel à projets a pour but de rapprocher les établissements, les centres de recherche ainsi que les grandes écoles d'un même territoire à travers la mise en commun de certaines compétences.

2007 : Les contrats d'établissement deviennent quinquennaux.

2007 : Lancement de l'Opération Campus. Cette opération est à destination des Pres et a pour but de remédier à la situation immobilière dégradée des établissements en allouant des ressources supplémentaires aux sites universitaires jugés les plus à même de représenter la France dans la compétition internationale.

2007 : Loi relative aux libertés et responsabilités des universités. Cette loi, aussi appelée loi pour l'autonomie des universités, organise le transfert de compétences de l'État vers les établissements afin de les rendre autonomes dans la gestion des budgets, des ressources humaines, ainsi que du patrimoine immobilier.

2009 à aujourd'hui : Lancement du Programme d'Investissement d'Avenir (PIA). Ce grand emprunt rassemble cinquante-sept milliards d'euros systématiquement alloués par appels à projets. Il se décompose en quatre vagues correspondant aux quatre gouvernements successifs chargés de leursancements. Dans le cadre de ce programme, l'enseignement supérieur et la recherche sont identifiés comme des secteurs stratégiques à prioriser afin que la France prenne part à l'économie de la connaissance, et rayonne à l'échelle mondiale. Deux appels à projets sont particulièrement emblématiques. Le premier et plus largement doté, appelé Initiatives d'excellence, Idex, vise à identifier moins de dix sites universitaires de niveau international, et le second, centré sur des laboratoires d'excellence, les Labex, a pour objectif de financer des projets collaboratifs de très grande qualité. Le PIA comprend également des appels à projets tels que les Instituts Hospitalo-Universitaires (IHU) afin de financer des centres de recherche et de traitements d'exception dans le domaine de la santé, ou encore les équipements d'excellence, Equipex, qui ont pour but de doter certains réseaux scientifiques de plateformes technologiques de pointe.