



HAL
open science

Rassembler pour réformer ? Les PRES : de la mutualisation au portage de projets

Jérôme Aust, Cécile Crespy

► To cite this version:

Jérôme Aust, Cécile Crespy. Rassembler pour réformer ? Les PRES : de la mutualisation au portage de projets. L'enseignement supérieur et la recherche en réformes, Réseau d'étude sur l'enseignement supérieur (RESUP), Jan 2011, Paris, France. pp.1 - 11. hal-03460473

HAL Id: hal-03460473

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460473>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Rassembler pour réformer ?
Les PRES, de la mutualisation
au portage de projets

Jérôme Aust
Chargé de recherche à Sciences Po (CSO/CNRS)
j.aust@cso.cnrs.fr

Cécile Crespy
Maître de conférences en science politique
Université de Paris XIII / CERAL
cecile.crespy@univ-paris13.fr

L'adoption du Pacte pour la recherche lance, en France, un train de réformes important et est symptomatique de l'accélération des transformations qui marquent l'enseignement supérieur et la recherche en France¹. Outre l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et l'Agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES), le Pacte pour la recherche met en place des dispositifs de coopération académique devant permettre au système français d'améliorer sa place dans la compétition internationale. Certains d'entre eux visent à soutenir la recherche d'excellence : les Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et les Réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS) cherchent, par la constitution de fondations, à soutenir les relations entre des laboratoires travaillant sur des thématiques communes². D'autres visent à institutionnaliser les coopérations entre les établissements d'enseignement supérieur, universités mais aussi grandes écoles, pour renforcer la lisibilité et la visibilité du système français : les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur cherchent à mutualiser la gestion de certaines missions jugées stratégiques pour le rayonnement international des établissements (formation doctorale, communication internationale, valorisation, signature scientifique...). Promus par la Direction générale de l'Enseignement supérieur (DGES), les PRES sont rapidement constitués. Neuf PRES sont ainsi créés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche en mars 2007³. D'autres vagues de création ont eu lieu depuis portant le nombre de PRES à 17⁴. Ces structures couvrent aujourd'hui la quasi-totalité de l'espace national.

¹ Ch. Musselin et C. Paradeise, "The French system in transition", *National Report on France*, Manchester, *PRIME annual conference*, 2005.

² Sélectionnés par appels à projets, 13 RTRA et 9 RTRS sont ainsi constitués en 2006.

³ Il s'agit de l'Université de Lyon, Toulouse université, Paris Tech, Paris Est, UniverSud Paris, Université européenne de Bretagne, Aix-Marseille Université, Nancy Université, Bordeaux Université.), deux en mai 2008 (Clermont université ; Nantes Angers Maine), quatre autres en 2009 (Montpellier Sud de France ; Lille Nord de France ; Université de Grenoble ; Limousin Poitou-Charentes), deux nouveaux en 2010 (Université Paris Cité ; Centre Val de Loire Université).

⁴ Deux PRES ont été créés en mai 2008 (Clermont université ; Nantes Angers Maine), quatre autres en

En développant les relations de coopération entre établissements d'un même site, les PRES consolident le mouvement d'ancrage territorial des établissements académiques. Le début des années 1990 constitue le premier moment de cette évolution. La mise en place des contrats quadriennaux renforce, d'abord, le niveau universitaire et le leadership des présidents d'université sur leur établissement⁵. Dans la même décennie, la mise en place des pôles européens et l'implication croissante des collectivités locales dans le financement de l'immobilier universitaire incitent les universitaires à s'organiser et à développer leurs relations à l'échelle d'un site⁶. Peu à peu, la structure de leurs relations évoluent : alors que la configuration universitaire française est historiquement dominée par des liens « verticaux » et exclusifs entre les services centraux du ministère de l'Enseignement supérieur et les représentants académiques des disciplines⁷, ces relations deviennent plus « horizontales », à partir de la décennie 1990. Les établissements se tournent vers les collectivités locales, mais aussi vers les autres établissements présents sur le même site. L'eupéanisation des politiques d'enseignement supérieur épaula cette tendance : la mise en place du Processus de Bologne en France se traduit par un rapprochement de l'architecture des diplômes des universités et des grandes écoles qui convergent vers une structure en trois cycles⁸. Les PRES, en étant très majoritairement construits autour d'une association d'universités et de grandes écoles et en faisant fréquemment de la proximité géographique l'un de leurs éléments constitutifs, poursuivent ce mouvement d'ancrage territorial des établissements.

L'analyse de cette réforme permet de revenir sur les conditions qui marquent la création de ces nouvelles structures et celles de leur insertion dans un environnement déjà très largement saturé en institutions. L'analyse des PRES permet ainsi d'entrevoir, à partir d'un cas empirique précis, les conditions d'application d'une réforme censée restructurer le pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche, conditions partiellement symptomatiques des « nouvelles » formes d'intervention de l'État en France. Elle permet de réfléchir ensuite sur la manière dont ces nouvelles structures s'imposent localement comme des instances du gouvernement des politiques de recherche et d'enseignement supérieur et construisent leur légitimité contre les équilibres historiques du système d'enseignement supérieur et de recherche français, mais aussi contre certaines réformes mises en place au même moment. Pour traiter ces deux questions, l'analyse s'appuie sur une enquête

2009 (Montpellier Sud de France ; Lille Nord de France ; Université de Grenoble ; Limousin Poitou-Charentes), et deux derniers en 2010 (Université Paris Cité ; Centre Val de Loire Université).

⁵ Ch. Musselin, E. Friedberg, *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Paris, Economica, 1993 ; Ch. Musselin, « État, Université, la fin du modèle centralisé ? », *Esprit*, n° 234, juillet 1997, p.18-29.

⁶ J. Aust, « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3^e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 2, juin 2007, p. 220-236.

⁷ Voir Ch. Musselin, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

⁸ Ch. Musselin, « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur français face à un double processus de normalisation et de diversification », dans J.-Ph. Leresche, M. Benninghoff, F. Cretaz von Roten, et M. Merz (dir.), *La fabrique des sciences. Des institutions aux pratiques*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006, p. 25-42 ; Ch. Musselin, S. Mignot-Gérard, « Chacun cherche son LMD. L'adoption par les universités françaises du schéma européen des études supérieures en deux cycles », Rapport d'enquête CSO/ESEN, 2005.

empirique conduite à l'occasion de la création des neuf premiers PRES⁹. Les sources mobilisées sont constituées de 42 entretiens réalisés avec des promoteurs des PRES et par un dépouillement des rapports ministériels, des textes de lois, des documents préparatoires à la création des nouvelles structures. La première partie revient sur les conditions de pilotage de la réforme par l'État et sa saisie par certains membres de la communauté universitaire. La seconde partie montre, alors même que d'autres dispositifs de coopération sont promus au même moment par l'État et que certaines réformes mettent en cause la légitimité des PRES, comment ces structures de coopération parviennent à s'imposer comme des dispositifs de portage de projets et de réponses aux appels d'offres lancés par l'État.

1. PRESsez vous pour devenir compétitifs : les PRES, entre incitations centrales et mobilisations locales.

Les modalités de création des neuf premiers PRES témoignent bien des effets de l'internationalisation sur l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁰ : si la rhétorique de la nécessaire adaptation du système français aux standards internationaux contribue à mettre la réforme à l'agenda, elle n'explique que modérément les modalités de sa conduite ni la forme prise par les structures de coopération. Ces derniers éléments s'expliquent plutôt au croisement de dynamiques locales et nationales. C'est en radicalisant ses répertoires d'action et en constituant des relais à son intervention au sein de la profession académique que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche parvient à instituer les PRES¹¹.

1.1. Se regrouper pour être visible

Initiée depuis le centre par la DGES et par son directeur, Jean-Marc Monteil, la constitution des PRES trouve cependant rapidement des relais au sein de la communauté académique. Les réformateurs qui soutiennent la constitution des PRES partagent un certain nombre de caractéristiques. Présents au sein des services centraux, mais aussi dans les établissements ils disposent d'une trajectoire professionnelle et biographique singulière. Professeur des universités, ils sont fréquemment issus des sciences exactes et ont alterné dans leur carrière entre l'exercice de fonctions d'enseignement et de recherche et l'exercice de responsabilités au sein des établissements et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. La trajectoire du délégué général d'un des PRES illustre bien la multiplicité de ces insertions dans les cercles de décision. Professeur des universités, il a été d'abord responsable d'une équipe de recherche au sein de son établissement avant de devenir l'adjoint au directeur de la recherche de son école. Parallèlement, il a siégé en tant que membre élu de la section permanente du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche et au conseil national des universités. Il a exercé des missions d'expertise auprès

⁹ J. Aust, C. Crespy, Ch. Manifet, Ch. Musselin, C. Soldano, *Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Rapport à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2008.

¹⁰ Ch. Musselin, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, n° 39, avril-juin 2008, p. 13-24.

¹¹ J. Aust, C. Crespy, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 5, octobre 2009, p. 915-938.

du ministère de l'Enseignement supérieur pour le suivi de certains diplômes. Avant de prendre des responsabilités au sein du PRES, il a été conseiller scientifique auprès du vice-président du Conseil régional délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche. Il est, par ailleurs, expert auprès des instances de financement de la recherche de plusieurs pays européens, nord-américains et africains.

Ce groupe d'acteurs qui promeut en région et au sein du ministère la constitution des PRES partage un discours performatif sur la réforme des institutions d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'articule autour de trois composantes. La première met en avant la mondialisation de la compétition entre les établissements et les organismes de recherche. Dans ce cadre renouvelé, le système français éprouve un déficit de lisibilité et de visibilité internationale. La partition entre grands organismes et universités, d'une part, entre universités et grandes écoles, d'autre part, est perçue comme un inconvénient pour bien figurer dans les classements, comme celui de Shanghai. Les regroupements sont alors vus comme un moyen de repositionner les établissements dans cette compétition.

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

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

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

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

nationale et internationale. Ce sentiment d'urgence pousse les exécutifs des établissements sur la voie de la réforme. Il leur « faut » s'inscrire dans le train du changement pour faire partie des dix sites français les plus importants.

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

La forte généralité de ce discours autorise l'ensemble des acteurs, de ceux qui appartiennent aux plus grands établissements jusqu'aux plus modestes, à s'en saisir. On le retrouve aussi bien dans les entretiens menés à Paris XI, qui figure parmi les premières universités françaises en termes de potentiel de recherche, et dans celles plus modeste, comme Limoges. L'« insertion dans la concurrence internationale », la promotion « de l'excellence académique et scientifique », la nécessité « d'être visible à l'international » fonctionnent plus comme des aiguillons pour l'action que comme un cadre cognitif fournissant des solutions concrètes aux « problèmes », fortement différenciés d'un site à l'autre, de la coopération et du regroupement universitaire. Les solutions retenues ne sont finalement que peu dépendantes de ce discours performatif et s'expliquent, on le verra, par d'autres facteurs. Ce discours performatif engage cependant nombre d'exécutifs sur la voie de la mise en place des structures de coopération.

1.2. Les PRES entre logiques locales et nationales

D'autres facteurs doivent être mobilisés pour rendre compte des formes, variables d'un site à l'autre, prises par la coopération. Par bien des aspects, l'intervention du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche renvoie à des ressorts d'intervention qui sont, pour lui, des « classiques ». Le dispositif législatif apparente formellement les PRES à une politique constitutive qui donne des cadres aux négociateurs sans prescrire de solutions¹². Aux termes de la loi, les PRES sont très sommairement définis comme des structures destinées à « *regrouper tout ou partie [des] activités et [des] moyens [de leurs membres], notamment en matière de recherche, afin de conduire ensemble des projets d'intérêt commun* ». La loi prévoit plusieurs formes juridiques pouvant donner naissance à un PRES, du groupement d'intérêt public (GIP) à l'établissement public de coopération scientifique (EPCS). Le document législatif ne dit que peu de chose des compétences qui doivent être transférées. L'essentiel est donc renvoyé aux négociations entre les acteurs. Dans la mise en oeuvre de la réforme, le centre ministériel précise cependant largement ce cadre général. Le choix des formes juridiques est unilatéralement restreint : la DGES n'accepte de reconnaître sous la forme d'un décret que les projets adoptant un statut d'EPCS, soit la forme la plus intégrée de coopération. Le Directeur général de l'enseignement supérieur se déplace pour expliquer et promouvoir la réforme. Il initie même quelques projets en « soufflant » aux exécutifs universitaires locaux toute l'opportunité qu'il y a à constituer un PRES, comme c'est le cas par exemple à Nancy.

¹² P. Duran, J.-Cl. Thoenig, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 5, octobre 1996, p. 580-623.

S'ils veulent voir leur structure labellisée, présidents d'université et directeurs des grandes écoles doivent prendre en compte les exigences de l'administration centrale dans la formalisation de leur projet. Ils ne les subissent cependant pas avec la même intensité selon les situations. La sélectivité ministérielle contraint fortement les établissements des villes moyennes. Ils sont poussés soit à étendre le périmètre des associations, soit à rejoindre les PRES de la capitale régionale. La première attitude est bien illustrée par le choix des universités d'Orléans, Tours, Poitiers, La Rochelle et Limoges qui s'engagent dans un projet de PRES à cinq. L'éloignement géographique est cependant une contrainte difficilement surmontable qui fait échouer le projet. Les exécutifs, à la demande des présidences d'Orléans et de Tours, désireuses de créer une structure commune, doivent renoncer à la constitution d'un PRES quelques mois après les premières tractations¹³. Le cas des établissements de Saint-Étienne illustre la seconde attitude. D'abord engagés dans un projet de PRES stéphanois, l'Université Jean Monnet et l'École des Mines abandonnent cette ambition et finissent par rejoindre le PRES lyonnais. Les petits sites peuvent en revanche trouver un soutien dans les conseils régionaux. Ainsi, inquiets du rapprochement promu entre les établissements Rennais, les universités de Bretagne Sud (Vannes et Lorient) et de Bretagne occidentale (Brest) obtiennent l'appui du conseil régional pour convaincre les établissements Rennais de constituer un PRES régional.

Les exécutifs académiques des grandes métropoles sont dans une situation moins contrainte. Le potentiel d'institutions de recherche et d'enseignement supérieur présent sur leur sol leur permet, sans grand mal, de constituer des structures qui disposent d'une taille critique suffisante pour être reconnues par le ministère. Dans cette situation, la définition des structures s'opère entre prise en compte de la situation locale et stratégies des exécutifs. Les caractéristiques des structures déjà en place orientent les stratégies de regroupement promues. Elles favorisent notamment le rapprochement entre universités et grandes écoles : sept des neuf PRES constitués (UniverSud Paris, Université de Lyon, Université de Toulouse, Paris-Est, Université européenne de Bretagne, Bordeaux Université, Nancy Université) regroupent soit des Écoles normales supérieures, soit des écoles d'ingénieurs et les universités. Les unités mixtes de recherche qui, depuis longtemps, associent ces établissements, notamment en sciences, favorisent les rapprochements. Elles ont développé des habitudes de collaborations et ont favorisé l'interconnaissance. Les écoles de management, qui disposent de peu d'UMR, sont plus absentes des premiers regroupements. Seule HEC, une des rares écoles de commerce à délivrer le doctorat, est, dès l'origine, membre associé du PRES UniverSud Paris. Les coopérations précédentes peuvent cependant tout autant faire figure de repoussoir : c'est, par exemple, le cas en Lorraine où le fonctionnement du pôle européen associant Nancy et Metz, jugé peu satisfaisant par les exécutifs universitaires nancéens, les incite à constituer une structure ne réunissant que leurs établissements. Le découpage des établissements oriente également les regroupements. C'est ainsi le cas à Aix-Marseille où l'éparpillement des sciences entre les trois universités, conséquence directe d'une mise en place très conflictuelle de la loi Faure entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, incite les présidents d'université et les trois vice-présidents à constituer un PRES strictement universitaire. Désireux de « régler d'abord leurs

¹³ Deux PRES seront finalement constitués. L'un réunit les universités de Tours et d'Orléans et des écoles d'ingénieur des deux villes ; l'autre réunit les établissements de Limoges, Poitiers et La Rochelle.

affaires entre eux », ils décident de ne pas, dans un premier temps, inclure l'École centrale et EuroMed Management (l'école de management marseillaise) dans le PRES. Dans les grands sites, le contexte local informe donc les regroupements en définissant un éventail des possibles. Il ne contraint cependant pas les exécutifs à adopter une solution : ces derniers disposent de marges de manœuvre importantes dans la définition des regroupements à opérer.

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

Les PRES s'institutionnalisent donc au croisement de logiques internationales, nationales et locales. Le contexte international perçu comme marqué par une plus forte compétition entre établissements est invoqué par une communauté de réformateurs qui, du ministère aux établissements, se mobilisent pour proposer des regroupements. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche promeut la réforme en mêlant interventionnisme et laissez faire ; les acteurs locaux, enfin, participent à la constitution des nouvelles structures en définissant un périmètre et un projet constitutif pour les PRES.

2. De la coopération au portage des projets

Les premiers PRES doivent construire leur légitimité et trouver leur place dans un paysage académique qui connaît de nombreuses mutations. Si la situation est variable d'un site à l'autre, ils doivent d'abord faire face à des réformes qui ne favorisent pas leur enracinement local, mais qui contribuent, au contraire, à le fragiliser ; les PRES finissent cependant par construire leur place en devenant des structures qui permettent d'accéder à des opportunités de financements locaux et étatiques. Ils deviennent alors des rouages des politiques mises en place par l'État et les collectivités locales pour piloter leurs investissements dans le domaine.

2.1. Développer les coopérations dans un environnement compétitif

Nous l'avons dit, les PRES participent à l'accélération des réformes en cours. Ils en subissent aussi partiellement les effets. Les nombreuses transformations que connaît le système d'enseignement supérieur et de recherche ne contribuent pas toujours à la constitution de leur légitimité.

De nombreuses structures de coopération, engageant des établissements d'enseignement supérieur, sont d'abord créées entre 2005 et 2007 et préexistent à la constitution des PRES. Ainsi, dans le champ des relations science/industrie, les pôles de

compétitivité, créés à partir de 2005, sont en charge de la promotion des relations entre les laboratoires de recherche, les petites et moyennes entreprises et les grands groupes industriels. Le nombre important de pôles de compétitivité créés par l'État – 71 en 2005 – fait que la totalité des PRES doit faire face à ces dispositifs de promotion des relations science industrie. À Lyon, par exemple, le PRES Université de Lyon coexiste aux côtés de cinq pôles de compétitivité¹⁴. Toulouse Université doit faire face à trois pôles de compétitivité, dont un mondial¹⁵. À Aix-Marseille, ce sont quatre pôles de compétitivité qui préexistent à la création du PRES¹⁶. Les pôles de compétitivité ne sont cependant pas les seuls dispositifs mis en place par l'État pour engager les établissements dans des coopérations destinées à accroître leur compétitivité. Un an avant la constitution des PRES, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche sélectionne treize Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA). Cette première sélection est suivie de la reconnaissance un an plus tard par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et celui de la Santé de neuf Réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS), équivalents des RTRA dans le champ de la recherche clinique. Ces dispositifs réunissent des laboratoires de pointe – et pour les RTRS de structures hospitalières – travaillant sur des thématiques communes. Financés par des fondations de coopération scientifique, ils visent à favoriser l'excellence de leurs membres en soutenant certains de leurs projets de recherche. Là encore, les territoires qui voient se constituer les premiers PRES disposent fréquemment de RTRA et de RTRS. Ainsi, le PRES UniverSud Paris se constitue alors que trois RTRA (Triangle de la physique, Ecole des neurosciences de Paris et Digitéo) balisent déjà les coopérations entre certains de ses membres fondateurs dans le champ de la recherche. L'Université de Lyon est créée quand un RTRA (Finnov) et trois RTRS (Synergie Lyon Cancer, Centaure, NeuroCap) structurent déjà les coopérations entre une partie des établissements qui le composent. Des formes de coopérations et d'articulation peuvent émerger localement, mais les deux dispositifs restent notamment en Ile-de-France, peu articulés¹⁷.

Le positionnement des PRES vis-à-vis de ces structures préexistantes est d'autant plus problématique que leur mise en place respective n'a été ni coordonnée, ni pensée. Ce déficit s'explique par les conditions de portage politique des réformes et d'institutionnalisation des structures de coopération. Au niveau central, les directions centrales en charge du suivi de chacune de ces structures sont différentes et dans une certaine mesure concurrentes les unes des autres. La politique des RTRA est ainsi pilotée depuis la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), en charge de la politique de recherche. Le suivi des pôles de compétitivité est plus interministériel : la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT), le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de l'Industrie y sont impliqués. C'est cependant la Direction générale des entreprises de ce dernier ministère qui assure le suivi de cette politique. Les PRES, nous l'avons dit, sont initiés et pilotés par la DGES. On retrouve cette segmentation au niveau local. Ce ne sont en effet pas les mêmes types d'acteurs qui se sont mobilisés pour soutenir les différentes structures. Les RTRA sont ainsi plus directement

¹⁴ Il s'agit de Lyon Bio Pôle, d'Axelera, de Techtera, de Lyon Urban Truck and Bus et d'Imaginov.

¹⁵ Il s'agit d'Aerospacevalley, Cancer Bio-santé et d'AgriMip Innovation.

¹⁶ Il s'agit d'OptiTech, Eurobiomed, Pégase et de Risques.

¹⁷ D. Fixari, P. Lefebvre, F. Pallez, *L'articulation entre Pôles de compétitivité, PRES et RTRA en Ile de France*, septembre 2008, Rapport pour la DIACT.

initiés par certains directeurs de laboratoires. Les pôles de compétitivité, pour les plus grands, sont plutôt sous le contrôle du monde économique et des entreprises. Les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles, qui n'ont joué qu'un rôle modeste dans la mise en place des pôles de compétitivité, sont centraux dans la celle des PRES. Une absence de réelle prise en compte des autres structures dans la réflexion sur les PRES fait écho à cette hétérogénéité des coalitions d'acteurs qui soutiennent les différentes réformes. Ainsi, les PRES sont mis en place dans la relative indifférence des représentants des pôles de compétitivité. Au moment de sa création, le PRES Universud Paris, par exemple, n'est que faiblement coordonné avec les pôles de compétitivité, pourtant nombreux et proches géographiquement. Il se positionne, au départ, sur des thématiques – la coordination des activités de recherche des établissements qui le composent – qui le place en situation de concurrence avec les RTRA Triangle de la physique et Digitéo, sans cependant qu'il ne dispose de fonds comparables pour soutenir les recherches coopératives entre des laboratoires issus de ces membres fondateurs. Cette situation, emblématique des concurrences possibles entre les structures, est un cas limite : dans les autres sites, ce sont bien plus des relations d'ignorance mutuelle qui dominent entre les différentes structures de coopération. L'un des représentants du pôle de compétitivité de la région Centre ne connaît pas, par exemple, les tractations qui, au même moment, se nouent entre les établissements de Tours, Orléans, Poitiers, La Rochelle et Limoges¹⁸.

L'absence de reconnaissance initiale des PRES par les organismes de recherche ne favorise pas non plus leur insertion locale. Considérant que leur mission est avant nationale, les plus grands organismes de recherche comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) refusent d'adhérer aux démarches de regroupement, malgré les invitations des promoteurs locaux des PRES. Si les organismes de taille plus modeste, comme l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, s'engagent dans les démarches de regroupement en y étant fréquemment associés, les PRES ne parviennent donc pas à regrouper l'ensemble des institutions académiques présentes sur un site.

L'adoption de la loi Libertés et responsabilités des universités (LRU) en août 2007 constitue une deuxième menace sur l'enracinement local des PRES. Promu par la nouvelle ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche Valérie Pécresse, le texte législatif peut renforcer la concurrence entre les établissements académiques. En rendant plus autonome les universités, en les dotant de compétences supplémentaires, en leur permettant de constituer des fondations pour collecter des fonds privés, elle promeut une philosophie qui peut apparaître à certains exécutifs, comme antinomique de la démarche coopérative promue par les PRES. Ainsi à Aix Marseille, l'annonce du renforcement des compétences des établissements et d'une refonte des équilibres de gouvernement des universités contribuent à redéfinir le projet des établissements. Engagés dans un PRES à trois qui visent à renforcer leur collaboration en l'institutionnalisant, les présidents des trois universités d'Aix Marseille décident d'abandonner la voie de la coopération inter-établissements pour promouvoir une fusion entre leurs structures respectives. Ils souhaitent, par-là, éviter le développement de

¹⁸ Ce PRES inter-régional n'aboutira pas finalement, faute d'accord entre les représentants des établissements. Deux PRES – l'un autour des établissements de Poitiers, La Rochelle et Limoges ; l'autre autour de ceux de Tours et d'Orléans – seront finalement constitués.

relations de concurrence entre les trois établissements, concurrence que le PRES ne serait pas en mesure de juguler. La loi LRU, en réformant les modalités de direction des universités autour d'un président aux responsabilités confortés par la loi et d'un conseil d'administration resserré, leur apparaît comme une opportunité. Elle est perçue comme offrant la possibilité de gouverner un établissement de plus de 70 000 étudiants. Le PRES est alors marginalisé : les présidents d'université décident de ne pas investir la nouvelle structure et de ne pas lui confier un volant de missions trop important. Le développement du PRES est en effet perçu comme ralentissant la marche vers la fusion. Dans d'autres contextes, la loi LRU ne remet pas en cause le PRES mais est perçue comme un facteur d'accentuation de la concurrence entre les établissements d'un même site. C'est par exemple le cas à Lyon où l'un des présidents d'université met l'accent sur cette dimension au cours d'un entretien. Le texte législatif en donnant des possibilités accrues aux établissements contribue également à attiser les tensions entre la structure de coopération et ses membres. La constitution de fondations destinées à collecter les fonds privés et la valorisation économique des activités scientifiques – fréquemment revendiquées par le PRES et les établissements – nécessite *a minima* des ajustements, parfois difficiles à opérer, entre les deux niveaux.

L'exercice des missions dévolues au PRES est conditionné par le maintien du consensus entre ses membres fondateurs. Le projet constitutif du PRES peut ainsi être redéfini au gré de l'évolution des rapports de force entre les acteurs qui soutiennent – ou, au contraire, s'opposent – au PRES. C'est le cas par exemple à Nancy : les deux universités nancéennes et l'Institut national polytechnique de Lorraine (INPL) sont engagés, en 2007, dans la constitution d'un PRES métropolitain qui doit servir de marche-pied vers la fusion des universités et de l'INPL. L'arrivée d'un nouveau directeur à la tête de cette dernière institution aboutit cependant à l'abandon de ce premier projet : élu assez largement sur un programme d'opposition à la fusion, le nouveau directeur milite pour la redéfinition du projet du PRES. Ce dernier est alors envisagé comme un outil de rationalisation des relations entre les grands organismes de recherche et les établissements nancéens. Le PRES doit devenir la structure unique de contractualisation entre les institutions académiques et les organismes de recherche. Ce deuxième projet connaît une nouvelle redéfinition : le Conseil régional de Lorraine s'inquiète en effet rapidement de la constitution de deux structures dans les villes, historiquement concurrentes mais distantes de quelques dizaines de kilomètres, de Nancy et de Metz. Les représentants de la structure régionale – et notamment le vice-président en charge de la recherche et son directeur de service – travaillent à un rapprochement des établissements et à une relance de la coopération entre les deux sites¹⁹. Ces démarches aboutissent à la transformation du pôle européen associant établissements universitaires et grandes écoles messines et nancéennes en « PRES », qui ne disposent pas d'une reconnaissance par décret du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. La nouvelle structure sert au rapprochement entre les deux sites et précède la constitution d'une Université de Lorraine unique.

Institution plus confédérale que fédérale, les PRES sont enfin largement dominés par la recherche du consensus entre leurs membres fondateurs. L'exercice effectif de leur mission

¹⁹ Ils étaient déjà engagés dans un Pôle européen commun. Le fonctionnement peu satisfaisant de cette structure avait conduit les présidents d'université et le directeur de l'INPL de l'époque à privilégier la constitution d'un PRES strictement nancéen, contre le projet d'une structure régionale.

est conditionné par un accord entre les chefs d'établissement. Ainsi, dès lors que les intérêts des établissements ne convergent pas pour confier une mission au PRES, les représentants de ce dernier peuvent difficilement revendiquer son exercice. Le faible engagement des PRES dans la rationalisation de la carte de formation et dans la coordination des politiques scientifiques s'expliquent, en partie, par cet élément. Présidents d'établissement et directeurs de grandes écoles veillent à ce que le PRES ne les dépossède pas des fleurons qui font la réputation de leur structure. La perspective que le PRES devienne l'instance unique de contractualisation avec les grands organismes, ou qu'il délivre les diplômes les plus reconnus génère des oppositions.

La définition et l'exercice des missions des PRES s'opèrent donc dans un environnement compétitif : les représentants des PRES doivent composer avec les autres structures de coopération, veiller au maintien du consensus entre les établissements qui les composent et développer leurs missions entre des exécutifs universitaires qui restent vigilants quant à la défense de leurs intérêts. Leur réussite est cependant facilitée par des relais extérieurs aux structures qu'ils dirigent. Certaines politiques publiques initiées par l'État et par les collectivités locales confortent leur légitimité en en faisant un point de passage nécessaire en direction de subventions étatiques et locales.

2.2. Le PRES, point de passage obligé en direction des financements étatiques et locaux ?

Si certaines politiques mises en place par l'État peuvent apparaître comme animées d'une philosophie antagonique à celle des PRES, d'autres politiques publiques viennent à l'inverse soutenir et épauler ces structures et permettent leur institutionnalisation.

Ce sont d'abord les collectivités locales qui participent de leur renforcement. Les élus locaux et leurs services – à la notable exception de ceux du Conseil régional de Lorraine et de Bretagne – ne jouent pourtant pas un rôle déterminant dans la définition du périmètre, des équilibres et des missions des PRES. Ils sont même parfois tenus à l'écart des négociations qui se tiennent avant tout entre représentants des établissements. Ainsi, à Aix-Marseille, la structure d'agglomération et le Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur sont-ils largement marginalisés dans les tractations qui se nouent uniquement entre les représentants des trois universités d'Aix Marseille. En Rhône-Alpes, l'option d'un PRES régional regroupant l'ensemble des établissements de la région, qui a la faveur du vice-président du Conseil régional délégué à l'Enseignement supérieur, ne rencontre pas l'assentiment des directeurs des grandes écoles et des présidents d'université. Deux PRES, l'un à Grenoble, l'autre à Lyon, sont ainsi constitués. Si elles ne sont donc pas parties prenantes des négociations qui précèdent la genèse des PRES, les collectivités locales leur accordent un précieux soutien financier. Les Conseils régionaux et les structures d'agglomération versent ainsi fréquemment des crédits aux PRES qui leur permettent de ne pas être dépendants des seuls versements effectués par leurs membres. Ce soutien financier se double fréquemment d'une modification des modes d'allocation des subventions locales. Un certain nombre de subventions destinées à la communauté académique est ainsi attribuée aux PRES, plutôt qu'aux établissements. C'est par exemple le cas des allocations de recherche doctorales financées par le Conseil régional Midi-Pyrénées. Les collectivités locales renforcent le PRES en le considérant comme l'institution de représentation légitime de la communauté