

## Congrès AFSP Strasbourg 2011

### ST 12 « L'Etat et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ? »

**Martin Benninghoff, Observatoire Science, Politique et Société, Université de Lausanne, martin.benninghoff@unil.ch**

**Jean-Philippe Leresche, Observatoire Science, Politique et Société et Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne, jean-philippe.leresche@unil.ch**

### **L'Etat et les territorialisations de la politique universitaire en Suisse : le cas de la coordination interuniversitaire sur le Bassin lémanique**

*First draft*

#### **Introduction**

Alors que, dans un contexte historique et politique d'Etat unitaire, l'analyse du cas français met souvent en évidence l'intervention progressivement accrue des collectivités locales dans le développement des universités (Aust, Crespy, 2009 ; Héraud, 2009 ; Fortier, 2010), le cas suisse permet de rendre compte d'une « trajectoire » inverse avec des processus de nationalisation croissante de la politique universitaire dans un contexte d'Etat fédéral. Ces deux évolutions croisées interrogent le rôle de l'Etat central dans une politique co-produite par un nombre d'acteurs toujours plus élevé et qui se déploie sur des échelles d'intervention multiples, du local à l'international, en passant par les niveaux régional, national et européen. Autrement dit, si les logiques décentralisatrices d'un côté et centralisatrices de l'autre semblent opposer les cas français et suisse, l'émergence d'une dimension multi-niveaux de cette politique pourrait au contraire les rapprocher. Cette apparente « convergence » multi-niveaux nous invite à approfondir la question des transformations des liens entre les hautes écoles suisses et leur(s) tutelle(s) respective(s) (cantonale et/ou fédérale), ainsi que des instruments étatiques utilisés pour co-produire cette politique multi-scalaires, y compris dans ses dimensions européennes et internationales.

Ce papier vise à montrer comment la Confédération helvétique a progressivement participé à une politique universitaire multi-niveaux qui, historiquement, étaient de la seule compétence des cantons et quelles sont les incidences (multi-)territoriales de son intervention. A partir de l'analyse détaillée du cas de la mise en place de mécanismes de coordination entre trois hautes écoles lémaniques (universités de Genève et de Lausanne, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) au cours de ces vingt dernières années<sup>1</sup>, nous examinerons les configurations d'acteurs et facteurs qui ont participé à la « décantonalisation » des universités et aux coopérations universitaires menées aux échelles régionales (intercantionales) et nationales. Nous verrons ainsi comment en vingt ans environ, les représentations du périmètre spatial des

---

<sup>1</sup> Ce papier s'appuie sur les données récoltées dans le cadre d'une recherche menée ces trois dernières années sur la coordination universitaire dans le Bassin lémanique. Ce travail repose sur l'analyse des archives des trois hautes écoles (EPFL, UNIGE et UNIL) et de leurs autorités de tutelle, ainsi que sur une cinquantaine d'entretiens menés avec les responsables politiques et académiques (locaux et nationaux) de ces institutions lors des vingt dernières années cf. Leresche, Joye-Cagnard, Benninghoff, Ramuz (à paraître fin 2011).

problèmes et des solutions en matière de coordination universitaire ont changé d'échelle et comment, dans ce domaine, l'action publique est progressivement sortie de ses cadres territoriaux et historiques traditionnels. Nous analyserons comment les logiques multiniveaux des politiques universitaires (Crespy, Héraud, Perry, 2007 ; Leresche et al., 2009) ont progressivement combiné coordinations verticale (cantons-Confédération-Europe) et horizontale (intercantonale) (Schwab, Surdez, 2007) à partir de divers dispositifs délégatifs et coopératifs (Braun, Benninghoff, 2003 ; Braun, Leresche, 2007 ; Benninghoff, Leresche, 2009). Nous verrons également comment la mise en œuvre de techniques propres à la Nouvelle gestion publique (NGP) a accompagné ce mouvement de co-construction d'espaces régionaux et suisse de l'enseignement supérieur et de la recherche articulé à l'espace européen de la formation supérieure et de la recherche et au paradigme/discours de l' « économie de la connaissance »<sup>2</sup>.

Dans une perspective de sociologie politique et historique de l'action publique, nous allons tenter d'expliquer l'évolution vers une structuration multi-niveaux de l'action publique dans le secteur universitaire à travers l'analyse des processus d'institutionnalisation et de politisation de la coordination universitaire lémanique. Une analyse diachronique des changements des modes d'action publique vise à comprendre comment les configurations d'acteurs évoluent entre les périodes considérées permettant de passer d'une « régionalisation avortée » à une configuration multi-niveaux de la coordination universitaire sur l'arc lémanique.

Après avoir problématisé les liens entre changements d'échelles de l'action publique, diffusion de discours/paradigmes « gestionnaires » et émergence de nouveaux régimes de coordination interuniversitaire dans une première partie, les transformations de l'intervention de la Confédération helvétique dans le domaine des politiques universitaires sont ensuite analysées, dans une deuxième partie, sous l'angle de la coordination interinstitutionnelle dans le Bassin lémanique à travers une comparaison de trois périodes : 1990-1995, 1995-1998 et 1998-2005. Dans la troisième partie, on montrera comment, entre les années 1990 et 2000, la Confédération est passée progressivement d'une sorte d'« Etat-interventionniste » traditionnel à un « Etat-incitatif » (Visscher, Varone, 2004) ou à un « Etat-stratège » (Bezès, 2005), à savoir à un Etat fédéral qui, par des mesures incitatives, définit un cadre pour le développement d'une stratégie régionale de la coordination universitaire lémanique qui combine des logiques mixtes *top-down/bottom-up*.

## **1. Logiques multi-niveaux et (re)territorialisation des hautes écoles universitaires en Suisse**

### ***1.1. Changement d'échelles de l'action publique et régimes de coordination interuniversitaire***

Penser les articulations entre action publique et territoires dans le domaine universitaire en Suisse suppose de s'intéresser tout à la fois à l'évolution de la structure des relations entre les différents niveaux de décision concernés (cantons et Confédération), à l'influence des processus d'internationalisation et d'européanisation et à l'usage de la Nouvelle gestion publique (considéré ici comme un ensemble de normes, règles, valeurs et techniques, pouvant intervenir sur la (re)structuration des rapports d'autorité) dans le secteur considéré en liaison avec la diffusion de l'idée d'avènement d'une « économie de la connaissance ». La multiplication des niveaux de décision en ce domaine comme dans d'autres plus ou moins

---

<sup>2</sup> Ce que la Commission européenne a commencé à appeler la « société cognitive » dans le sous-titre du Livre Blanc « Enseigner et apprendre » paru en 1996.

européanisés (y compris en Suisse) ne saurait en effet expliquer à elle seule les nouvelles relations entre Etat et territoires. Et ce même si elle constitue un jalon dans le repérage des évolutions de la configuration des acteurs.

Autrement dit, articulés les uns aux autres, ces trois aspects doivent montrer conjointement qu'une approche purement « topographique » des divers niveaux de gouvernement ne permet pas de saisir l'ensemble des liens entre action publique et territoires et qu'il y a nécessité de « désinstitutionnaliser » l'approche par les niveaux propres aux perspectives, du moins initiales, de la gouvernance multi-niveaux. Celles-ci, à l'époque de l'émergence de cette perspective, n'intégraient en effet pas suffisamment les acteurs infra-nationaux et privés ou semi-publics, ainsi que, d'une manière générale, les réseaux d'acteurs qui participent aussi aux processus décisionnels (Smith, 2004 ; Faure et al., 2007), tout comme elles n'articulaient pas de façon bi-directionnelle les processus d' « en haut » et « d'en bas »<sup>3</sup>. Par rapport à des configurations d'acteurs changeantes et variables, elles ne permettaient donc pas de saisir les divers changements d'échelles de l'action publique, ascendants et descendants, les nouvelles territorialités qu'ils produisent (fonctionnelles ou institutionnelles), croisés à des modifications dans les registres de justification et autres référentiels des politiques universitaires. Les changements d'échelle sont utilisés ici sous leur double acception/dimension principale : comme transfert de compétence d'un niveau de décision à un autre et comme usages stratégiques d'acteurs pour introduire le changement en définissant une nouvelle échelle des problèmes et/ou des solutions (Leresche, Nahrath, 2007 ; Boisseaux et al., 2011).

C'est pourquoi, dans le cas suisse, l'accroissement du pouvoir de la Confédération dans le secteur des universités cantonales constitue un facteur parmi d'autres de la reterritorialisation des universités à travers des enjeux de coordination interinstitutionnelle. Ce changement d'échelle de l'action publique dans ce domaine n'est donc pas le seul produit de la volonté politique de la Confédération, puisqu'il correspond également à une transformation du contexte politico-économique et idéal. Ainsi, l'évolution des rapports entre Etat et territoire des hautes écoles universitaires s'explique-t-elle aussi par la transition entre une politique de restriction budgétaire caractéristique des années 1990-1998 à une politique de relance économique propre aux années 1998-2005. Il s'agit ainsi de montrer comment divers « régimes de coordination interuniversitaire » relèvent de différentes « périodes historiques ». Défini ici comme un dispositif d'acteurs, d'institutions et de règles selon des arrangements d'intensités variables destiné à organiser et à gérer des relations coopératives entre eux sur des territoires et dans un contexte « historique » donnés, les régimes de coordination interuniversitaire constituent des analyseurs des changements d'échelle des politiques universitaires et des nouvelles relations entre Etat et acteurs.

### ***1.2. Une logique de niveaux et de compétences exclusifs qui éclate***

Historiquement, contrairement aux Etats unitaires qui ont développé une gestion nationale de l'enseignement supérieur, dans les systèmes fédéralistes, les universités et les enseignements supérieurs en général relèvent de la compétence des Etats fédérés. Aujourd'hui, au plan formel ou juridique, les compétences ont pu progressivement se partager entre les niveaux de gouvernement (cas suisse) ou rester une compétence exclusive des Etats (cas français), voire

---

<sup>3</sup> A l'origine, la gouvernance multi-niveaux rendait compte d'une coopération plus ou moins conflictuelle entre divers niveaux de décision (essentiellement entre Etat et Union européenne) dans la production de politiques publiques. Les approches ont été progressivement élargies à des processus de négociation et de distribution du pouvoir entre différents niveaux de gouvernement (y compris infra-nationaux) et acteurs non étatiques à travers des réseaux de politiques publiques plus ou moins autonomes et multi-scalaires (Bache, Flinders, 2004 ; Balme, Chabanet, Wright, 2002) et même à deux types de gouvernance multi-niveaux (Marks, Hooghe, 2004 ; Saurugger, 2009).

des régions (cas allemand). Mais, dans le double contexte des processus d'internationalisation et d'eupéanisation des enseignements supérieurs d'un côté et de décentralisation/régionalisation de l'autre, les processus ou pratiques décisionnels ont pu changer dans ce secteur : les Etats (centraux ou fédérés) ne sont plus les seuls acteurs en matière d'enseignement supérieur et, sous certains aspects, ils ont même partagé une partie de leur souveraineté en la matière, non seulement avec des acteurs internationaux ou européens<sup>4</sup> mais aussi, respectivement, avec des acteurs infra-nationaux ou centraux. Et, en même temps, il faut souligner que ces nouvelles idées, orientations ou normes de l'action publique adossées aux mécanismes d'internationalisation et d'eupéanisation ne débouchent toutefois pas nécessairement sur des « convergences institutionnelles » compte tenu des traditions nationales et des logiques de *path dependency* toujours prégnantes (Musselin, 2006 ; Paradeise et al., 2009).

D'une manière générale, la tension entre logiques régionales/nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche (fonction publique et définition des statuts, financement, cultures académiques, définition des domaines prioritaires et des centres de compétences, etc.) et logiques internationales ou supra-nationales (processus de Bologne, programmes-cadre communautaires, mobilité, Conseil européen de la recherche, *European science foundation*, etc.) apparaît aujourd'hui particulièrement marquée. Cette tension est historiquement construite par différents acteurs scientifiques et politiques. Actuellement, on pourrait avancer l'hypothèse que, dans le contexte européen et de globalisation, les acteurs nationaux et régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche sont directement interrogés quant à leur capacité à élaborer des politiques universitaires et de recherche spécifiques, respectivement nationales ou régionales, et que la compétition scientifique internationale semble davantage peser sur les politiques publiques en la matière (Larédo, 2003).

Pourtant, l'intégration d'un niveau décisionnel supplémentaire ne signifie pas *a priori* des processus décisionnels plus ouverts, plus coopératifs et moins hiérarchiques, comme peuvent le sous-entendre la plupart des approches de la gouvernance multi-niveaux. Au contraire, les décisions prises au niveau communautaire ou dans le cadre de négociations internationales peuvent se traduire dans des processus relativement fermés et peu intégratifs. Par exemple, des recherches menées sur la Déclaration de Bologne (Huisman, van der Wende, 2004 ; Musselin, 2006) soulignent le rôle majeur des administrations en charge de la mise en oeuvre de Bologne, en raison d'une définition vague des objectifs de cet accord et de sa faible légitimité démocratique (peu de débats parlementaires). Cet accord aurait ainsi permis à certains acteurs de renforcer leur pouvoir décisionnel.

*Grosso modo*, ces grandes tendances se retrouvent en Suisse. Historiquement, les universités étaient de compétence cantonale<sup>5</sup> (seules les deux écoles polytechniques fédérales relèvent du pouvoir exclusif de la Confédération). Ce modèle canonique de souveraineté cantonale en la matière a progressivement évolué à partir de la fin des années 1960. Depuis la fin des années

---

<sup>4</sup> Il faut toutefois rappeler ici que les Etats restent des acteurs très importants et, parfois, centraux sur les scènes européennes et internationales. Un changement d'échelle d'un domaine ne les dépossède donc pas nécessairement de leurs compétences, il peut même parfois renforcer l'influence des Etats. A l'origine, le processus de Bologne témoigne ainsi d'une volonté des Etats de conserver leurs prérogatives en matière d'enseignement supérieur tout en eupéanisant le problème sans l'« unioniser » (Ravinet, 2009). Les Etats disposent ainsi d'un « levier » pour réformer leur politique nationale en la matière (Croché, 2006 ; Muller, Ravinet, 2008). Avec Bologne, on tiendrait donc une illustration de l'instrumentalisation des échelles à des fins de politique domestique : les Etats pourraient ainsi utiliser le contexte international sans avoir à le subir à proprement parler dans un cadre strictement communautaire pour mettre à l'agenda des réformes au niveau national (Benninghoff, Leresche, 2009).

<sup>5</sup> Mais, depuis 1972, la Confédération dispose constitutionnellement de la compétence principale en matière de recherche.

1990 et, de façon plus formelle, à partir du nouvel article constitutionnel voté en mai 2006, les universités cantonales sont devenues en quelque sorte la « copropriété » de la Confédération et des cantons ou, du moins, font l'objet d'une co-régulation. Dès la révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités et à la coopération dans le domaine des hautes écoles (LAU) en 1999, la coopération verticale entre Confédération et cantons a déjà été renforcée<sup>6</sup>. Ceux-ci ont en effet délégué à la « nouvelle » Conférence universitaire suisse (CUS) une partie de leurs compétences en lui attribuant un pouvoir décisionnel accru. Comme agence régulatrice fondée à la fois sur un concordat intercantonal et une Convention Confédération-cantons, cette structure organisationnelle d'un type nouveau contribue à développer une action étatique plus délégitative et un fédéralisme à orientation plus coopérative (Braun, Leresche, 2007 ; Benninghoff, Leresche, 2009). Ce faisant, elle participe à la redistribution du pouvoir entre cantons et Confédération dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Par contre, en Suisse, et contrairement à d'autres politiques sectorielles (par ex. la politique agricole, voire les politiques environnementales), les normes juridiques en matière d'éducation semblent historiquement plus faiblement internationalisées (Weber, 1994 ; Fischer, 2008)<sup>7</sup>. Ainsi, jusqu'aux années 1990, les rapports de force entre acteurs intervenant dans le domaine universitaire se sont-ils joués pour l'essentiel dans des arènes nationales, cantonales et académiques. En Suisse comme ailleurs, les problématiques de l'internationalisation et de l'eupéanisation des enseignements supérieurs et de la recherche (Beerkens 2008) émergent dans les années 1990 et, plus encore, dans les années 2000, en particulier avec la Déclaration de Bologne et les accords bilatéraux qui ont permis une participation pleine et entière de la Suisse au 6<sup>ème</sup> programme-cadre de l'Union européenne (UE), rejoignant ainsi l'Espace européen de la recherche dès janvier 2004 (Benninghoff, Leresche, 2009).

### ***1.3. Territorialisation des logiques multi-niveaux de l'enseignement supérieur : l'influence des paradigmes de la « Nouvelle gestion publique » et de l' « économie de la connaissance »***

La construction d'une « mythologie compétitive » de l'internationalisation des universités et de la recherche (Charle, 2008) est co-constitutive de logiques multi-niveaux. L'« extraversion internationale » croissante des universités peut désormais être lue à travers le paradigme des « territoires compétitifs »<sup>8</sup>. On peut même aller plus loin : chaque acteur politique, institutionnel ou scientifique à différents niveaux se saisit de ces approches ou paradigmes pour les construire soit comme une ressource soit comme un problème, selon ses intérêts et ses valeurs, et les porter sur les scènes politiques auxquels il a accès.

Le processus de construction de l' « Europe de la connaissance » s'inscrit pleinement dans le paradigme des « territoires compétitifs », c'est-à-dire dans l'idée que les territoires (y compris les continents) sont en compétition les uns avec les autres et que tout ou partie des politiques publiques nationales et communautaires doivent être subordonnées à un objectif de compétitivité et de croissance particulièrement affirmé dans la Stratégie de Lisbonne de 2000 (Bruno, 2007). La thématique de la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche (Grossetti, Losego, 2003 ; Leresche, 2009) symbolise aujourd'hui la préoccupation de chaque territoire de renforcer son attractivité mais aussi de chaque université ou de chaque

---

<sup>6</sup> Attendu qu'en parallèle, depuis 1981, les cantons coopèrent aussi entre eux, par exemple pour s'entendre sur la contribution financière des cantons non universitaires (concernant leurs ressortissants) versée aux cantons universitaires.

<sup>7</sup> Par contre, si l'on prend en considération la nationalité du personnel des hautes écoles ou des étudiants, le secteur de l'enseignement supérieur suisse apparaît particulièrement internationalisé (OFS, 2010).

<sup>8</sup> Cf. notamment le colloque « Des territoires « compétitifs ». Genèse, usages, pratiques et articulation des niveaux de gouvernement », Université de Strasbourg, 27 et 28 novembre, 2008.

institution scientifique de trouver sa place sur la « carte scientifique » nationale, européenne et mondiale (avec des résultats naturellement contrastés car il ne saurait y avoir que des *world-class universities*). Ce contexte très concurrentiel (ajouté désormais à la crise financière, économique et sociale) a ouvert une fenêtre d'opportunité politique et institutionnelle pour lier la réflexion sur le pilotage et l'autonomie des universités à la capacité de définir les stratégies scientifiques du futur dans des cadres à la fois infra-nationaux, nationaux et continentaux. Ces stratégies ont des incidences multi-territoriales car elles structurent différents territoires d'action aux périmètres variables et évolutifs et spatialisent divers régimes de coordination interuniversitaire.

Dans ce contexte d'eupéanisation et de concurrence internationale accrue, et même si l'on observe une tendance à la création de campus universitaires « offshore »<sup>9</sup>, les universités ne se trouvent pas en « stabulation libre » (Leresche, 2009), elles restent ancrées dans des territoires qui construisent de façon plus ou moins volontariste (selon leurs ressources et stratégies propres) des capacités de développement économique ou de réponse à la crise sur des bases coopératives ou compétitives. Le développement régional de l'enseignement supérieur (déjà acquis de longue date dans les pays fédéraux) est également devenu, dans des pays plus centralisés comme la France, un enjeu multi-dimensionnel et multi-niveaux lié à des intérêts économiques, des politiques publiques et des stratégies politiques qui participent à une politisation progressive de ces problèmes.

Articulant les sphères éducatives et économiques (« Education for Growth »), le paradigme de l'économie de la connaissance illustre l'émergence d'un nouveau cadre cognitif des dimensions internationale et coopérative des universités : celles-ci sont présentées comme des lieux où se fabrique le « capital humain » et où est produite la connaissance destinée à développer la croissance et l'emploi qualifié dont les sociétés du savoir auraient besoin (Foray, 2000 ; Aghion, Cohen, 2004). La puissance de ce cadre est telle, que couplée à l'introduction de la Nouvelle gestion publique, elle a amené les universités à devoir se redéfinir et à davantage justifier « leur existence institutionnelle » (Olssen, Peters, 2005) ainsi qu'à se positionner stratégiquement les unes par rapport aux autres.

D'une manière générale, à partir de la fin des années 1990, les développements de la politique universitaire suisse s'adosent progressivement aux transformations des discours politiques et scientifiques sur les évolutions du rôle de la science, de l'éducation et de la technologie dans le développement économique et social (développement des « technosciences » et de l'innovation). Ce discours apparaît dans le Message du Conseil fédéral sur « la formation, la recherche et la technologie » de 1998 et accompagne, à un autre niveau, la mise en place en Suisse de la Nouvelle gestion publique dans les agences ou administrations fédérales et cantonales (selon des modalités et à des degrés divers) en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>10</sup>.

A partir de 1999, les nouvelles bases légales fédérales (révision des lois fédérales sur l'aide aux hautes écoles (LAU) et sur la recherche (LR) en 1999 ainsi que sur les EPF en 2003) ont intégré plusieurs principes de la NGP (conventions d'objectifs, mandats de prestations, controlling, évaluation, etc.). Ce faisant, elles ont aussi augmenté la part des financements conditionnés sur projets des universités favorisant la mise en place d'un pilotage des institutions par les *outputs* (Braun, Benninghoff, 2003 ; Lepori et al., 2007 ; Barrier, 2010 ; Jouvenet, 2011). D'une certaine manière, cette logique de projets a renforcé le poids des

---

<sup>9</sup> Ainsi plusieurs universités européennes et américaines ont installé un de leur campus au Moyen-Orient : Harvard à Dubaï ; le MIT et la Sorbonne à Abu Dhabi, ou l'EPFL à Ras Al Khaimah,

<sup>10</sup> Au point d'en faire, à partir de 2002, des « priorités nationales » selon les termes du Message du Conseil fédéral pour la période 2004-2007.

directions des hautes écoles qui, doivent afficher leurs priorités et leur soutien à ces projets par des logiques de *matching funds* notamment.

Après avoir problématisé les liens entre changements d'échelles de l'action publique, diffusion de nouveaux paradigmes « gestionnaires » et émergence de nouveaux régimes de coordination interuniversitaire, il s'agit maintenant d'analyser les transformations de l'intervention de la Confédération helvétique du point de vue de la coordination interinstitutionnelle dans le Bassin lémanique.

## **2. Coordination interuniversitaire et changements d'échelle dans le Bassin lémanique (1990-2005)**

Dès les années 1960, des mesures de coordination sont mises en place au niveau régional. Ainsi, en Suisse romande, l'enseignement de certaines branches au niveau du 3<sup>ème</sup> cycle est coordonné par l'intermédiaire de la Conférence universitaire romande (CUR) au sein de laquelle on trouve les représentants politiques et académiques des universités romandes (Genève, Lausanne, Neuchâtel, Fribourg) et de l'Université de Berne. Ces conventions de branches au niveau du 3<sup>ème</sup> cycle sont proposées par les représentants académiques de ces disciplines et constitue dès lors une démarche non contraignante venant du corps professoral.

Sans agir sur un mandat spécifique, la CUR relaie auprès des universités romandes le travail de la Conférence universitaire suisse (CUS)<sup>11</sup> dans plusieurs dossiers, comme la planification des infrastructures universitaires ou l'édiction de recommandations pour la mise sur pied de plans pluriannuels de développement. D'ailleurs, le Secrétaire général de la CUS est hôte permanent du Comité de la CUR jusqu'à sa disparition en 1994. Mais, à l'image de la CUS avec les cantons universitaires suisses en général, la CUR ne dispose que rarement, sinon d'un engagement, du moins d'une oreille attentive, de la part des Directions cantonales de l'instruction publique.

A partir des années 1990, les enjeux de coordination universitaire vont connaître des changements notamment au niveau de la configuration des acteurs définissant les contenus de la coordination et les effets en termes de territorialité. Pour permettre de comprendre les différents processus qui ont conduit à une transformation des rapports entre Etat et territorialité, les changements sont investigués sur trois périodes (1990-1995 ; 1995-1998 ; 1998-2005).

### **2.1. Restrictions budgétaires, impulsion fédérale et résistances locales (1990-1995)**

Cette première phase correspond à une période de restrictions budgétaires particulièrement marquée dans les cantons de Vaud et de Genève. Ces mesures financières touchent non seulement les hautes écoles mais aussi les administrations cantonales et fédérales en général. Il en découle que, dans le Bassin lémanique (cantons de Vaud et de Genève), les années 1990 se distinguent par l'émergence d'une volonté de collaborations dans plusieurs secteurs de politiques publiques : santé, hautes écoles, tourisme, promotion économique, infrastructures de communication, etc. Mais, si les diagnostics (problèmes) dont découle cette volonté sont identifiés et relativement partagés (crise des finances publiques, pertinence de l'échelle régionale, etc.), les solutions, elles, ne sont pas convergentes. Selon les domaines, des projets visent à fédérer les structures hospitalières universitaires de Genève (HUG) et Vaud (CHUV) au sein d'un réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale (RHUSO) tandis que d'autres veulent même fusionner les deux cantons lémaniques de Genève et de Vaud. Ces

---

<sup>11</sup> La CUS est créée par la Confédération en 1968 au moment où cette dernière entre dans le financement des universités cantonales via une loi fédérale sur l'aide aux universités (Benninghoff, Leresche, 2003).

deux projets sont refusés en votation populaire par les Genevois respectivement en 1998 et en 2002.

Dans le secteur universitaire, des modèles divergents de coopération sont également explorés. Deux exemples illustrent ces modèles de coopération et les difficultés à mettre en œuvre des coordinations effectives et ambitieuses entre les hautes écoles lémaniques : le projet de coordination de l'architecture entre l'Université de Genève et l'EPFL et celui des facultés des sciences des universités de Genève et de Lausanne.

### *2.1.1. L'injonction de coordination du Secrétaire d'Etat à la science et à la recherche dans le domaine de l'architecture*

Au début des années 1990, le gouvernement suisse a institué un Groupement de la science et de la recherche (GSR), puis nommé, quelques années plus tard, un Secrétaire d'Etat à la science et à la recherche, Directeur du GSR. L'une des missions de ce nouveau Secrétaire d'Etat était de renforcer la coordination universitaire. Pour ce faire, il va inciter les hautes écoles à fixer des priorités en termes d'enseignement et de recherche et les encourager à mieux répartir les tâches entre hautes écoles, et à éviter ainsi les « doublons ». L'objectif final est en effet de diminuer les coûts et de rationaliser les dépenses de la Confédération.

A l'instar d'autres acteurs (par ex. Conseil suisse de la science), le Secrétaire d'Etat va ainsi proposer aux hautes écoles une série de mesures visant à les réorganiser: concentrer la pharmacie de Suisse alémanique à Zurich aux dépens de l'Université de Bâle ; coordonner la médecine vétérinaire entre Zurich et Berne ; réduire le nombre d'institut des sciences de la terre, etc. Concernant les hautes écoles du Bassin lémanique (UNIGE, UNIL, EPFL), le Secrétaire d'Etat propose à leurs autorités politiques puis académiques un « troc » de disciplines : transfert de la physique des hautes énergies de l'UNIL à l'UNIGE ; transfert du département de chimie de l'EPFL à l'UNIL ; transfert du département d'architecture de l'UNIGE à l'EPFL.

Pour l'architecture, des conventions de collaboration avaient déjà été signées entre l'Université de Genève et l'EPFL dans les années 1980. Mais, compte tenu des restrictions budgétaires, ces collaborations n'étaient plus jugées suffisantes pour assainir les déficits publics. Ainsi, dès le début des années 1990, les deux directions de l'Université de Genève et de l'EPFL décident de renforcer leur collaboration et formulent un plan d'étude commun, avec un seul diplôme. Mais, pour le Secrétaire d'Etat, ce projet ne va pas assez loin, c'est pourquoi il propose aux autorités politiques genevoises le « rachat » de la filière genevoise : l'EPFL reprendrait les cours et enseignants de l'Ecole d'architecture genevoise, permettant ainsi au canton de Genève d'économiser plusieurs millions de Frs (7 millions). Considérée comme une ingérence dans les domaines de compétence du gouvernement genevois, celui-ci refuse cette proposition.

Après une période d'âpres négociations entre la direction des deux hautes écoles et leur autorité de tutelle, un nouvel accord se dessine : le 1<sup>er</sup> cycle est attribué à l'EPFL, alors que les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> cycles se feront à choix entre les deux hautes écoles. Cet accord permettra de faire des économies de part et d'autre, sans pour autant atteindre les objectifs fixés au départ par le Secrétaire d'Etat, ni remettre en question l'autorité du gouvernement genevois. Dans les années 2000, fautes d'étudiants suffisamment nombreux et en raison d'une redéfinition des priorités de l'Université de Genève, l'Institut d'architecture sera dissout dans le nouvel Institut des sciences de l'environnement (structure interfacultaire).

Le cas de l'architecture est emblématique des difficultés rencontrées par la Confédération pour imposer une politique universitaire auprès des autorités politiques cantonales et académiques. Il est également intéressant de noter que le sens donné à la coordination en tant

que catégorie d'action publique est différent d'un acteur à l'autre. Ainsi, pour le Secrétaire d'Etat, la coordination entre les deux hautes écoles signifie la fermeture de l'Ecole d'architecture de l'Université de Genève, alors que pour les directions des hautes écoles elle signifie une harmonisation des cursus, voire l'établissement d'un diplôme commun. On constate donc que les rapports de sens sur les enjeux de coordination interviennent sur les jeux d'échelle et les rapports entre Etat et territorialité.

### 2.1.2 La coordination des facultés des sciences des universités de Genève et de Lausanne

Parallèlement au débat sur l'architecture, la coordination entre les hautes écoles lémaniques s'est également jouée au niveau des facultés des sciences, gourmandes qu'elles sont en termes de ressources financières. En réponse à un certain nombre de pressions et d'injonctions politiques fédérales, cantonales et académiques (Conférence universitaire suisse, Conférence des recteurs des universités suisses, Groupement de la science et de la recherche, gouvernement cantonal), les doyens de ces deux facultés vont mettre sur pied un projet qui vise à harmoniser les orientations de recherche et à coordonner les enseignements afin de mieux contrôler la manière dont les ressources sont allouées aux deux facultés. Les premières séances permettent de faire l'état des lieux des collaborations par filières (science de la terre, biologie, chimie, pharmacie, mathématiques et astronomie) et de lister les collaborations potentielles à renforcer. Sur cette base, les deux doyens demandent à leur recteur respectif de recevoir mandat de développer une coordination plus poussée. Les deux recteurs soutiennent l'initiative mais demandent également à ce que les autres universités romandes soient prises en compte, tout comme l'EPFL.

Les doyens ne prendront pas en considération ces deux dernières demandes rectorales. Sur la base du modèle de coordination par branche de la Conférence universitaire romande, ils identifient ce qui peut être mis en commun entre les deux facultés. Leur rapport propose des structures de coordination pérennes entre les deux universités afin de coordonner au mieux les différents domaines des facultés des sciences essentiellement au niveau de l'enseignement, même si la question de la recherche et des recrutements des professeurs est abordée. Ces structures sont de trois sortes : des commissions de branches, un collège décanal commun, une commission inter-facultaire. Les rectorats des deux universités accueillent positivement le rapport mais estiment qu'il est possible d'aller plus loin en termes de coordination et suggèrent, sans le dire toutefois explicitement, de se rapprocher d'un modèle de fusion des deux institutions. De plus, ils demandent également de mieux évaluer la répercussion de ces mesures en termes d'économies budgétaires. La question de l'EPFL reste présente, mais, selon les doyens, son intégration dans le processus ne doit pas constituer un frein au rapprochement entre les deux universités lémaniques.

En 1994, les deux doyens délivrent leur rapport final aux deux recteurs. Ils proposent deux types de coordination : 1) la mise en place d'une Ecole romande de pharmacie localisée sur deux sites avec une répartition des quatre grands domaines de cette discipline entre les deux sites (Genève et Lausanne) ; 2) une coordination des autres disciplines des facultés des sciences : enseignements communs, diplômes communs, harmonisation des diplômes. Par contre, en matière de recherche, le projet est moins concret. Ils font également des propositions pour un usage commun des équipements techniques. Une convention doit entériner ces structures et mesures de coordination.

Les mesures prises par les deux doyens répondent d'une certaine manière aux injonctions politique de rationalisation, notamment dans l'enseignement. Mais ces coordinations proposées s'inscrivent davantage dans la continuité des activités de la CUR (convention par branche au niveau des 3<sup>èmes</sup> cycles) qu'en rupture avec ces pratiques en cours entre hautes écoles romandes. Les doyens tentent de profiler cette solution comme *tertium datur* entre le

modèle *bottom up* dans lequel chercheurs et enseignants jouissent d'une grande liberté et le modèle *top down* par lequel les autorités politiques et académiques (rectorats) imposent leurs vues.

## **2.2. D'une convention entre deux facultés à un projet d'Université lémanique (1995-1998)**

Les coordinations mises en place par les deux doyens des facultés des sciences des universités de Genève et de Lausanne sont discutées en 1995 par les autorités politiques des deux cantons concernés. Il considère cette convention comme une première étape qui devrait conduire à une collaboration plus conséquente entre les deux hautes écoles. C'est ainsi qu'ils signent, une année après la convention, une Déclaration d'intention établissant leur volonté de faire des universités de Genève et de Lausanne un seul établissement universitaire à terme.

Le 1<sup>er</sup> février 1996, les recteurs des deux universités ont annoncé leur intention de regrouper les deux établissements en une seule et même institution<sup>12</sup>. L'idée fondamentale du projet réside dans la mise en commun des ressources humaines et financières, et donc dans la constitution d'une direction commune. Mais il n'est pas question officiellement de fusionner les deux universités : le but est l'université lémanique répartie sur deux sites, bien qu'il soit prévu de fusionner certaines des facultés (médecine et sciences). Le projet se veut une réponse à la question des restrictions budgétaires, qui touche chaque université. Un rapport d'audit sur l'état financier du canton de Vaud, rendu en 1995, provoque néanmoins « un vent de panique » à l'Université de Lausanne, le doyen de la Faculté des Lettres allant jusqu'à dire qu'« il est possible que le canton n'ait plus les moyens de financer une université complète »<sup>13</sup>. De plus, on observe une diminution d'environ 2% par an des contributions fédérales, signifiant un désengagement financier de la Confédération. Le rapport évoque également la concurrence accrue avec les Hautes écoles spécialisées (HES), que la Confédération financera à partir de 1997.

Le programme se scinde en deux principaux secteurs : d'une part, la mise en œuvre de politiques académiques communes, ce qui implique des plans communs de développement, l'élaboration concertée des budgets, l'affectation et la gestion communes des ressources, l'organisation des études, le développement de diplômes de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> cycles, une répartition des enseignements spécialisés et des domaines de recherche, ainsi que l'acquisition et l'utilisation commune des équipements coûteux. D'autre part, le projet vise aussi à l'unification des règles et des procédures entre les deux institutions (modalités de financement, conditions d'engagement, cahiers des charges, etc.). Le principal outil de mise en œuvre réside dans la création d'un Conseil rectoral, lequel institutionnalise les rencontres déjà existantes entre les deux rectorats, mais en augmente sensiblement la fréquence, jusqu'à plusieurs séances par mois. Une direction commune, un secrétariat général commun et la création de conseils décanaux au niveau des facultés devraient suivre. Les domaines les plus porteurs pour une collaboration renforcée sont les facultés de médecine et la fusion des facultés des sciences, grâce aux travaux réalisés depuis le début des années 1990 par les décanats concernés. Sur le plan du calendrier, les premières réalisations concernant les politiques académiques communes sont attendues pour la rentrée universitaire 1997-1998.

Largement diffusée, la Déclaration d'intention de 1996 soulève rapidement des réactions. La

---

<sup>12</sup> Déclaration d'intention des Rectorats des universités de Genève et de Lausanne relative à la création d'un établissement commun regroupant les universités actuelles, 01.02.1996. Reproduite dans : Université de Genève, Université de Lausanne, *Planification stratégique. Rapport commun des universités de Genève et de Lausanne. Horizon 2006*, Genève, Rectorat de l'Université de Genève, Lausanne, Rectorat de l'Université de Lausanne [1996], vol. 1, pp. 43-44.

<sup>13</sup> Dufour N., « Le rapport Orchidée provoque un vent de panique à l'Université de Lausanne », *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 29.05.1995.

presse romande accueille le projet comme un second souffle donné à la coordination universitaire. Une telle initiative est saluée par le Secrétaire d'Etat à la science H. Ursprung. L'annonce des recteurs recueille d'autant plus son soutien qu'il rappelle son activité en faveur de « la formation de sous-systèmes universitaires régionaux, qui ouvriraient la voie vers une "Haute Ecole Suisse" ». Nulle surprise donc de le voir souhaiter « plein succès » à ce qui pourrait conduire à « l'Université du Léman ». Les Conseils d'Etat de Vaud et de Genève saluent également le projet, de même que la Conseillère fédérale en charge du Département fédéral de l'intérieur (cf. Leresche et al., à paraître fin 2011). Contrairement au projet sur l'architecture, l'initiative audacieuse et assez radicale des recteurs des universités de Genève et Lausanne semble avoir le soutien des autorités politiques tant cantonales que fédérale.

La réaction estudiantine est nettement plus critique, à l'image du discours tenu par le secrétaire général de la Fédération des associations d'étudiants de l'Université de Lausanne (FAE), à l'occasion du *Dies academicus* vaudois de 1996<sup>14</sup>. Il regrette que le rapprochement Genève-Lausanne soit essentiellement motivé par un impératif de rentabilité économique qui va conduire à limiter l'offre universitaire. Le représentant de la FAE déplore d'autre part le renforcement du rectorat dans la conduite des affaires universitaires, et émet à cet égard une critique qui sera reprise par de nombreux cercles, à savoir le manque de participation des corps universitaires dans la politique universitaire.

La mise en consultation d'un avant-projet de convention institutionnelle au printemps 1997 donne également lieu à de nombreuses réactions qui conduisent à un large rejet du texte proposé (cf. Leresche et al., à paraître fin 2011). Les critiques font état d'une forte crainte de perte de la liberté académique, de l'émergence d'une « superstructure » peu en accord avec les institutions universitaires, de l'absence d'une consultation de la base et des instances de décision académiques dans le processus global, et témoignent surtout d'une forte opposition à ce qui s'apparente, pour la grande majorité des consultés, à une fusion rampante des universités. Ces critiques renforcent les tensions pré-existantes entre l'autorité que représente le Conseil rectoral et la base, c'est-à-dire les professeurs, les étudiants et autres corps universitaires. En juin 1997, le Conseil rectoral et les Conseillers d'Etat prennent acte du rejet massif du texte proposé.

Face à ces critiques, le Conseil rectoral décide en juillet 1997 de mettre les aspects structurels au second plan, de se recentrer sur la mise en commun des ressources administratives, sur les chapitres de loi communs et sur l'harmonisation des plans d'études. On constate toutefois que les différences d'organisation entre les rectorats de l'Université de Genève et de l'Université de Lausanne ne facilitent guère la coordination. Une forme de découragement est perceptible de manière générale, surtout par rapport au manque de soutien des autorités politiques et à l'absence de message clair sur les objectifs du projet. Peu à peu, le Conseil rectoral est contraint de se concentrer sur les dossiers qui ne rencontrent pas une forte opposition, comme le rapprochement au plan administratif, et surtout la réorganisation des filières d'enseignement et de recherche en mathématiques, en physique et en chimie. Un rapport d'experts sur ce projet, rendu en 1998, dresse un panorama des craintes engendrées par la coordination entre les deux universités au sein des communautés universitaires. Enfin, le vote négatif de juin 1998 sur le RHUSO<sup>15</sup> portera un coup important au projet de renforcer la coordination entre les deux hautes écoles lémaniques, les autorités politiques étant dès lors passablement réticentes à tout processus de coordination interuniversitaire par en haut. Le

---

<sup>14</sup> Discours de Vincent Bourquin, secrétaire général de la Fédération des associations d'étudiants au *Dies academicus* de l'Université de Lausanne, 26.10.1996, <http://www.unil.ch/webdav/site/central/shared/ds/html/dies/Dies96/Disfae.html> (version du 23.09.2009).

<sup>15</sup> Il s'agit d'un projet politique, initié en 1990 par les gouvernements des cantons de Genève et de Vaud qui vise à fusionner les hôpitaux universitaires des deux cantons.

projet est dès lors abandonné.

### ***2.3. Investissement financier de la Confédération, repositionnement des universités et coordination de nouveaux domaines de recherche (1998-2005)***

Les deux précédentes sections ont montré que, durant les années 1990, les enjeux et projets de coordination académiques sont fortement marqués par les restrictions budgétaires et la volonté politique d'assainir les finances publiques par des mesures de rationalisation. Les initiatives visant à ouvrir les périmètres de la coordination à des espaces régionaux n'ont pas atteint les résultats escomptés par les autorités politiques fédérales tout comme par les recteurs des deux universités, à l'exception de la mise en place d'une Ecole romande de pharmacie multi-sites (cf. Leresche et al., à paraître fin 2011).

Un renforcement de la capacité d'action de la Confédération va modifier le jeu sur les échelles de l'action publique universitaire lémanique. D'une part, la Confédération soutient politiquement et financièrement la création d'un nouvel instrument du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) visant à mettre en réseaux des chercheurs de différentes universités autour de domaines de recherche innovants, tout en incitant les universités hôtes à participer au financement de ces pôles de recherche nationaux (PRN). D'autre part, selon le même principe financier (« matching fund ») que celui des PRN, le nouveau Secrétaire d'Etat à la science et à la recherche (C. Kleiber) propose dans le cadre de la Conférence universitaire suisse (CUS) la création d'un dispositif financier visant également la mise en réseaux des universités autour d'un projet fédérateur au niveau régional ou national (« Projets de coopération et d'innovation-PCI »). Ces différents instruments d'action publique sont alors présentés dans un « message » du gouvernement fédéral destiné au parlement et visant à justifier ces nouvelles ressources financières accordées aux hautes écoles universitaires et au FNS.

Comme le suggère le Secrétaire d'Etat, la Confédération doit investir dans le domaine de l'« économie de la connaissance » et réformer le système suisse d'enseignement supérieur et de la recherche à cette fin. C'est également la position du Conseil fédéral qui estime que la « Suisse universitaire est trop morcelée »<sup>16</sup>, raison pour laquelle le Secrétaire d'Etat propose la mise en place d'une « université intégrée » via leur mise en réseaux (Kleiber, 1999). A la fin des années 1990, on assiste donc à la mise en place d'un nouveau référentiel d'action publique universitaire qui ne repose plus sur une logique de coupures budgétaires, mais sur un investissement ciblé et conditionné pour faire face à ce qui est présenté comme des défis globaux. Il s'agit en quelque sorte d'une politique keynésienne de la recherche et de l'enseignement supérieur sous les auspices des principes de la nouvelle gestion publique. Ainsi, ces nouvelles ressources « mises à disposition » par la Confédération impliquent, pour les obtenir, une plus grande coordination des hautes écoles et une redéfinition du territoire des universités cantonales et de leurs activités de recherche et d'enseignement.

Dans le contexte de l'espace lémanique, on va passer de modèles de coopération bilatéraux et sectoriels (qui prévalait jusqu'au milieu des années 1990) à un modèle triangulaire global de coordination universitaire multi-niveaux entre l'EPFL, l'UNIGE et l'UNIL. Ces initiatives ont débouché sur le « Projet de développement et de coordination entre l'Université de Genève, l'Université de Lausanne et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne » du 19 octobre 1998 que les deux recteurs et le président des hautes écoles adressent alors à leur autorité de tutelle respective (cantons et Confédération) et, en juin 2000, sur la Déclaration commune d'intention entre cantons et Confédération. C'est le double point de départ institutionnel et

---

<sup>16</sup> *Message du Conseil fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003*, Berne, Chancellerie fédérale, 1998, p.9.

politique de ce qui est appelé, au choix, le Projet triangulaire lémanique (PTL) ou le projet Sciences-Vie-Société (SVS) mis en œuvre dans les années 2000.

### *2.3.1 Le Projet triangulaire lémanique*

Alors que les initiatives de la Confédération tout comme celles des doyens ou des recteurs en matière de coordination ont partiellement échoué dans les périodes précédentes, les autorités de tutelle (gouvernements cantonaux et Conseil des écoles polytechniques fédérales) des trois hautes écoles lémaniques reprennent en mains le dossier de la coordination des « sciences de base », à savoir les mathématiques, la physique et la chimie (MPC). Le projet va se concrétiser sous l'impulsion du nouveau Secrétaire d'Etat et des instruments qu'il va mettre en place. Avec l'apport des nouveaux moyens financiers mentionnés plus haut (PCI et PRN) et le renforcement de l'autonomie de l'EPFL, ce dernier va proposer le transfert des trois disciplines de l'UNIL à l'EPFL. L'argent libéré par ce transfert doit permettre à l'Université de Lausanne de développer des domaines de recherche considérés comme prioritaires pour l'institution, notamment dans les sciences de la vie. Pour le Secrétaire d'Etat, il ne s'agit pas de faire des économies, par le biais d'une concentration des sciences de base au sein d'une même haute école, mais de réinvestir de l'argent dans des domaines considérés comme d'importance nationale, devant permettre aux institutions de se positionner au niveau international. Le transfert des sections de mathématiques, physique et chimie en deux temps (entre 2001 et 2003), implique aussi une concentration de la pharmacie à Genève (au sein de l'Ecole de Pharmacie Genève-Lausanne). Comme la Confédération finance la domiciliation des MPC à l'EPFL, elle détient une partie essentielle des clés du succès de l'opération, ce qui lui permet d'« imposer » aux autorités politiques cantonales et académiques sa vision de la coordination lémanique.

Mais ce projet ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes ou de contraintes : obtenir l'accord des autorités politiques fédérales, via notamment le Conseil des Ecoles polytechniques ; faire accepter le projet par les autorités académiques de l'UNIL et la communauté scientifique en général, à savoir faire accepter que l'Université de Lausanne soit « amputée » d'une grande partie de sa Faculté des sciences et, surtout, qu'elle ne soit plus une université généraliste et obtenir l'accord de la population vaudoise en votation populaire pour la délocalisation de la pharmacie. Ceci dit, l'idée d'une redéfinition des domaines de compétences entre les trois hautes écoles (ce que la Confédération nomme « un remaniement de portefeuilles ») séduit les différents protagonistes. En effet, avec les 32 millions de Frs libérés par le transfert MPC à l'EPFL, l'Université de Lausanne peut développer les sciences de la vie et les sciences humaines et sociales, même si ce développement ne se fera pas sans conflits entre représentants des sciences biomédicales. Ainsi, certains biologistes vont saisir cette opportunité pour proposer des projets de recherche de grande envergure dans le domaine de la génomique des mammifères, au lieu d'autres domaines de recherche biomédicale.

Malgré l'identification de ces problèmes potentiels, le projet de développement et de coordination entre l'UNIGE, l'UNIL et l'EPFL est adressé 1998 aux autorités politiques. Si le projet est salué par la majorité des acteurs, des critiques sont néanmoins formulées par les associations des étudiants et par les membres de la section de pharmacie de l'UNIL. Du côté de Genève, certaines voix émettent des doutes quant à la viabilité de la coordination valdo-génoise dont le financement de certains volets n'est pas assuré à moyen ou long termes. Ce projet aboutit en juin 2000 à la signature de la Déclaration d'intention commune entre la Confédération et les deux cantons concernés.

### *2.3.2 Les principales caractéristiques de la mise en œuvre du projet triangulaire*

La mise en œuvre du projet triangulaire lémanique passe notamment par la création de structures de décision ad hoc entre les trois hautes écoles, leurs autorités de tutelle, ainsi que

les autorités fédérales. Aussi, la direction opérationnelle est-elle confiée aux Recteurs des deux hautes écoles lémanique et au Président de l'EPFL (G3), alors que, pour la direction stratégique, s'ajoutent les conseillers d'Etat en charge de l'éducation des cantons de Genève et de Vaud, le Président du Conseil des Ecoles polytechnique fédérales, ainsi que le Secrétaire d'Etat à la science et à la recherche (G7). La création de ces arènes décisionnelles ad hoc et transniveaux, au sein desquelles le projet est pensé, débattu et décidé, contourne d'une certaine manière les lieux du pouvoir classique, notamment les conseils de facultés et autres sénats c'est-à-dire essentiellement le pouvoir des professeurs<sup>17</sup>.

La structure ad hoc du processus décisionnel mise en place vient notamment de la temporalité du projet triangulaire (moyens terme) et de sa logique de fonctionnement : une *logique de projets* caractéristique des transformations (néolibérales) en cours de l'organisation du travail en général (Boltanski, Chiapello, 1999) et du travail scientifique en particulier (Barrier, 2010) des années 1990-2000. Cette gestion par projets repose, en outre, sur un financement limité dans le temps : financé structurellement à la fois par le Conseil des EPF et par le canton de Vaud (et, plus marginalement, par le canton de Genève), le projet triangulaire a aussi bénéficié de soutiens financiers conjoncturels de la part des PCI de la CUS, de fondations privées (Leenaards, Louis-Jeantet) et aussi, indirectement, du FNS via les Pôles de recherche nationaux « Genetics » et « Oncologie moléculaire ». Ces financements ne sont pas pérennes, mais en raison de leur modalité « *matching fund* » (repris ultérieurement dans les budgets des facultés, en particulier dans les sciences humaines et sociales), ils ont eu des conséquences sur l'organisation scientifique et institutionnelle des hautes écoles (mise en réseau, émergence de nouveaux domaines scientifiques, pilotage renforcé des directions des universités). Le montage financier du projet triangulaire lémanique n'a pas été sans poser problèmes et fut d'une grande complexité impliquant des calendriers différents, des arènes décisionnelles multiples et des arbitrages politiques. Dans un tel montage financier la Confédération, avec notamment le financement du transfert des mathématiques, de la physique et de la chimie à l'EPFL, a joué un rôle clef.

Outre les structures de décisions ad hoc et une organisation par projets, la mise en œuvre du projet triangulaire se caractérise également par le développement de plateformes technologiques dans le domaine des sciences biomédicales. Bien qu'hétérogènes dans leurs modalités d'accès, leur fonctionnement ou leur gouvernance (Hubert, 2009), les « plateformes » technologiques ou scientifiques apparaissent comme une nouvelle modalité originale de coordination interinstitutionnelle. Elles se développent en particulier autour des équipements « onéreux », que ce soit le Centre d'imagerie biomédicale (CIBM) et les plateformes en génomique et protéomique ou, plus tard, le Centre de modélisation avancée (CADMOS). Si la gestion et le financement de plateformes techniques ont été mutualisés entre les trois hautes écoles, la mise en place d'un centre de recherche interinstitutionnel n'a pas vu le jour, montrant les limites d'une coordination intégrée et institutionnalisée entre trois hautes écoles qui sont également en concurrence pour le recrutement de professeurs et d'étudiants ou l'obtention de fonds tiers.

### **3. Interventions de l'Etat et transformations des régimes de coordination interuniversitaire sur le Bassin lémanique**

L'émergence de nouveaux régimes de coordination interuniversitaire à la fin des années 1990 apparaît comme un marqueur des nouvelles relations entre Confédération et cantons et des

---

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur les luttes à l'intérieur de la « communauté » des sciences de la vie, cf. Leresche et al., (à paraître fin 2011), notamment le chapitre 9.

changements d'échelles en général tant du point de vue du type d'intervention des acteurs centraux que des usages stratégiques ou instrumentaux que les divers acteurs en font.

### ***3.1. Comparaison des périodes***

Dans la première période considérée (1990-1995), on a analysé la manière dont la Confédération a tenté d'imposer « par le haut » sa vision de la coordination lémanique et de se profiler comme un acteur-clef de la coordination mise en place entre les trois hautes écoles (EPFL, UNIGE, UNIL). Cette intervention fédérale visait à supprimer les « doublons » (notamment dans le domaine de l'enseignement où des sous-effectifs étudiants sont identifiés) et, par là, à réduire les déficits publics. Cette visée, caractéristique d'un modèle interventionniste classique (hiérarchique), tend à remettre en question le principe d'une logique « subsidiaire » de l'action publique, propre au système politique suisse (fédéralisme), dans le domaine de l'enseignement supérieur. Mais cette velléité interventionniste de la Confédération n'a pas conduit à une réelle reconfiguration des logiques multi-niveaux dans le domaine de la coordination universitaire.

Dans la seconde période investiguée (1995-1998), encore marquée par les restrictions budgétaires, des initiatives sont prises « en bas » par les autorités académiques. Mais les visions de quasi fusion des deux universités lémaniques dans un contexte régional n'aboutissent pas faute d'une réelle volonté politique et d'un projet participatif lors de son élaboration. Dans cette initiative, la Confédération n'a pratiquement joué aucun rôle, même si elle a approuvé une telle démarche. Les deux niveaux d'action publique (Confédération-cantons) se coordonnent peu durant la plus grande partie des années 1990.

A l'inverse, durant la dernière période considérée (1998-2005), les mesures prises par la Confédération en terme de coordination à l'aide de différents instruments de financement (« Projets de coopération et d'innovation », « Pôles de recherche nationaux ») permet de rendre possible (au sens de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité) les coordinations envisagées et esquissées dans les périodes précédentes. Mais le jeu sur les échelles ne s'est pas seulement débloqué avec l'apport de ressources financières supplémentaires de la Confédération. A partir d'un discours volontariste sur « l'entrée dans l'économie de la connaissance » (Kleiber, 1999 : 65), le Secrétaire d'Etat a dû convaincre différents acteurs « fédéraux » (Parlement fédéral, Conseil des écoles polytechniques fédérales) de la nécessité de soutenir ce projet régional. Tout comme il a été impliqué dans des négociations entre autorités cantonales et académiques. De plus, le soutien politique et financier de la Confédération dans ce projet a également permis d'obtenir des financements supplémentaires de fondations privées, indispensables à la mise en œuvre du volet « sciences de la vie » du projet triangulaire et des plateformes techniques associées.

Ces mesures incitatives et financières ont suscité de fortes convoitises au sein des directions des universités et de la communauté scientifique, impliquant des arbitrages politiques à la fois des directions d'établissement, voire des gouvernements cantonaux. Dans ce contexte, les hautes écoles lémaniques ont été amenées à devenir des « universités-stratèges » qui élaborent des visions, formulent des projets, affichent un leadership, cherchent à se renforcer à travers des alliances, développent des agendas plus ou moins cachés, coopèrent en même temps qu'elles se concurrencent. Ainsi, la construction de logiques d'action publique multi-niveaux a également impliqué des rapports parfois très conflictuels entre acteurs.

### ***3.2. Rôle incitatif de la Confédération et régimes de coordination interuniversitaire lémanique***

Partis du constat d'une coordination peu contraignante et par branche au début des années 1990, nous avons analysé les manières dont les acteurs l'ont successivement et diversement

investie de significations et de contenus selon les moments et comment, ainsi, la coordination lémanique, pour la plupart des disciplines, est devenue toujours plus une catégorie légitime de l'action publique universitaire. Nous avons vu en particulier que la période de restrictions budgétaires des années 1990 a pesé sur des modes de coordination plus contraints que souhaités par les acteurs académiques. La fin des années 1990 marque l'avènement d'un nouveau régime de coordination universitaire plus « compétitif » centré sur l'investissement dans les politiques de la connaissance. De même, la perception des acteurs change entre les périodes investiguées : la Confédération est considérée à partir de la fin des années 1990 comme plus légitime à intervenir dans les « affaires universitaires cantonales » alors qu'au début des années 1990 une telle intervention était perçue comme une « ingérence » politique inacceptable. Ce régime se caractérise donc par une intégration des différents niveaux d'action publique au nom d'une université plus « intégrée » dans son environnement national et international. Mais cette coordination intégrée est en partie liée aux modalités de financements conditionnés, par « projets ». Au carrefour de plusieurs réformes, ce régime a entraîné la création d'une « alliance territorialisée » sur le Bassin lémanique qui a rendu possible le Projet triangulaire.

Assurément, la matrice des coopérations universitaires des années 2000 n'est plus celle des années 1990 : non seulement de nouvelles idées sur le rôle économique et social de la science pénètrent davantage les milieux des décideurs, les réformes fédérales convergent avec les initiatives cantonales, les moyens financiers augmentent, la politisation du processus s'est accrue mais aussi les responsables des trois hautes écoles changent tous entre 1999 et 2000<sup>18</sup>, expliquant en partie le déblocage de certains projets. Cependant, dans sa mouture des années 2000, le projet triangulaire met en mouvement des modes diversifiés de coordination qui débouchent sur une grande variété de résultats (transferts de disciplines, prestations croisées de cours, délocalisation de sections, équipements communs, etc.) qui affectent peu ou prou l'autonomie des établissements du point de vue de la définition de l'offre d'enseignements, des priorités de recherche ou d'achats communs de machines mais pas du point de vue de l'autonomie budgétaire globale ou de la délivrance de diplômes.

Alors que, durant la première période investiguée, la Confédération a adopté un style d'action publique interventionniste, en cherchant à « contraindre » les hautes écoles à collaborer entre elles afin de rationaliser les dépenses, dans la dernière période analysée, la Confédération intervient toujours autant mais de manière plus incitative : elle cherche à « convaincre » (dans un registre de « *soft law* ») les hautes écoles de collaborer entre elles, mais en apportant des ressources financières supplémentaires. Ces nouvelles ressources ont été allouées dans le cadre de nouveaux instruments d'action publique tels que les Pôles de recherche nationaux (PRN) ou les Projets de coopération et d'innovation (PCI) de la Confédération.

A travers une action publique désormais multiscalaire et passablement enchevêtrée dans le domaine universitaire, les divers usages et discours des changements d'échelles participent donc à la redéfinition des rapports de force entre les acteurs politiques (cantons - Confédération) mais aussi entre acteurs politiques et académiques (le poids de la Confédération et celui des hautes écoles se sont en quelque sorte renforcés mutuellement, un peu aux dépens du niveau cantonal). Les logiques d'usages politiques (enjeux budgétaires, réformes d'un secteur, construction européenne, etc.), académiques (définition des plans d'études, mobilité, compétition scientifique nationale et internationale, etc.), économiques (marché du travail, compétitivité) et sociaux (comportements des étudiants) placent désormais

---

<sup>18</sup> Par ailleurs, ces convergences n'empêchent pas une forte différenciation des effets du projet triangulaire dans les trois hautes écoles lémaniques. Des modes d'appropriation hétérogènes expliquent en partie que les effets du projet triangulaire ne soient pas identiques pour chaque haute école car les visions du développement, les intérêts et les ressources financières n'étaient pas semblables.

les hautes écoles dans des dispositifs d'interdépendance accrue avec de multiples acteurs à différentes échelles.

## Conclusion

Nous avons essayé de montrer que les transformations du rôle de la Confédération helvétique dans la politique universitaire (d'Etat interventionniste classique à Etat incitatif) a eu des incidences territoriales multiples. Les cas investigués rendent compte d'une territorialisation multi-échelles qui n'a cessé de se développer dans les années 2000. Les régimes de coordination interuniversitaire se sont toujours plus diversifiés entre hautes écoles, dans des modèles à deux ou trois institutions, mais aussi entre disciplines (sciences économiques, sciences de la terre, théologie, microtechniques, neurosciences, etc.) ou autour de plateformes technologiques (CIBM, CADMOS). En 2010, le processus de triangulation apparaît même plus lâche ou souple qu'il ne l'était dans la première moitié de la décennie.

Dans un contexte toujours très marqué par le discours sur la compétition scientifique internationale et sur le rôle des savoirs et de l'innovation dans le développement économique, on semble entrer dans un régime de coordination encore plus ouvert et flexible territorialement et plus ciblé ou spécialisé disciplinairement : tantôt il intègre l'Université de Neuchâtel (UNINE) pour former un Triangle Azur, tantôt il favorise la constitution de binômes institutionnels dans des domaines spécialisés (entre UNIL et EPFL ou entre EPFL et UNINE, etc.). Les spatialisations de ces régimes de coordination interuniversitaire se déploient aussi sur plusieurs échelles : urbaines à Lausanne (EPFL-UNIL), métropolitaines ou régionales entre Lausanne et Genève (EPFL, UNIGE, UNIL) ou interrégionales avec le Triangle Azur (UNIGE, UNIL, UNINE) et la Conférence universitaire de Suisse occidentale (toutes les universités romandes). C'est peut-être le résultat d'une politique de la Confédération, désormais adepte d'une politique libérale de laissez-faire et de concurrence accrue en matière de politique universitaire.

## Références

- Aghion P., Cohen E. (2004), *Education et croissance*, Paris, La Documentation française.
- Aust J., Crespy C. (2009), « Napoléon renversé. Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n° 4, pp. 915-938.
- Bache I., Flinders M. (eds) (2004), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 237 p.
- Balme R., Chabanet D., Wright V. (dir.) (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 542 p.
- Barrier (2010), *La science en projets. Régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques. Le cas des sciences et technologies de l'information et de la communication en France (1982-2006)*, Thèse de doctorat, Paris, Science Po, CSO.
- Beerkens E. (2008), "The emergence and institutionalisation of the European higher education and research area", *European Journal of Education*, Vol. 43, No 4, pp. 407-425.
- Benninghoff M., Leresche J.-Ph. (2003), *La recherche, affaire d'Etat, Enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Benninghoff M., Leresche J.-Ph. (2009), "The internationalization of national decision-making processes. The case of the Bologna Declaration in Switzerland" in Nahrath S., Varone F. (eds), *Rediscovering public law and public administration in comparative analysis*, Lausanne/Berne, PPUR/Haupt, pp. 197-114.
- Bezes Ph. (2005), « Le modèle de l'Etat-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, no 1, pp. 431-450.
- Boisseaux S., Faure A., Leresche J.-Ph. et al. (2011), "Penser la territorialité des changements d'échelle », Bruxelles, Congrès des 5 pays francophones, avril.
- Boltanski L., Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Braun D., Benninghoff M. (2003), "Policy Learning in Swiss Research Policy - The case of the National Centres of Competence in Research", *Research Policy*, Vol. 32, No 10, pp. 1849-1863.
- Braun D., Leresche J.-Ph. (2007), "Research and Technology Policy in Switzerland" in *Handbook of Swiss Politics*, Zurich, NZZ Publishing, pp. 735-761.
- Bruno I. (2008), *A vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Ed. du Croquant.
- Charle C. (2008), « La loi LRU dans une perspective européenne », *Mouvements*, no 55-56, pp. 94-101.
- Crespy C., Héraud J.-A., Perry B. (2007), "Multi-level governance, regions and science in France: between competition and equality", *Regional Studies*, Vol. 40, No 8, pp. 1069-1084.
- Croché S. (2006), "Qui pilote le processus de Bologne?", *Education et Sociétés*, No 18, pp. 203-217.
- Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S. (éds) (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Fischer A. (2007), « Internationalization of Swiss decision-making processes », in Klöti, U. et al. (eds), *Handbook of Swiss Politics*, Zürich, NZZ, pp. 547-568.
- Foray D. (2000), *L'économie de la connaissance*, Paris, La Découverte.
- Fortier C. (éd.) (2010), *Université, Universités*, Paris, Dalloz.
- Grossetti M., Losego Ph. (dir.) (2003), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne et Portugal*, Paris, L'Harmattan.
- Héraud J.-A. (2009), "La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises » in Leresche J.-Ph. et al. (éds), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne*, Lausanne, PPUR, pp. 259-280.
- Hubert M. (2009), « Les plates-formes technologiques pour 'rester dans la course' ? Certitudes de politiques scientifiques et mise en forme des incertitudes locales » in Chalas Y., Gilbert C., Vinck D. (éds), *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Ed. des archives contemporaines, pp. 77-94.
- Huisman J., van der Wende M. (2004), „The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas?“, *European Journal of Education*, 39(3): 349-357.

- Jouvenet M. (2011), « Profession scientifique et instruments politiques : l'impact du financement sur projets dans des laboratoires de nanosciences », *Sociologie du travail*, no 53, pp. 234-252.
- Kleiber (1999), *Pour l'Université*, Berne.
- Larédo Ph. (2003), « Six Major Challenges Facing Public Intervention in Higher Education, Science, Technology and Innovation », *Science and Public Policy*, Vol. 30, No 1, pp. 4-12.
- Lepori B., Jongbloed B., Salerno C., Slipersæter S. (2007), « Changing Patterns of Funding of European Higher Education Institutions », in Bonaccorsi A., Daraio C. (eds), *Universities and Strategic Knowledge Creation*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 85-111.
- Leresche J.-Ph., Nahrath S. (2007), « Les échelles de l'action publique : question classique, objets nouveaux ? » in Faure A. et al. (eds), *Action publique et changements d'échelles. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 321-331.
- Leresche J.-Ph. (2009), « Regards internationaux sur l'autonomie des universités et la territorialisation de l'enseignement supérieur », *Pouvoirs locaux*, No 82, pp. 77-81.
- Leresche J.-Ph., Larédo Ph., Weber K. (éds) (2009), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne*, Lausanne, PPUR.
- Leresche J.-Ph. (2010), « Les logiques multiniveaux de l'internationalisation des enseignements supérieurs et l'autonomie des universités » in Fortier C. (éd.), *Université, Universités*, Paris, Dalloz, pp. 123-137.
- Leresche J.-Ph., Joye-Cagnard F., Benninghoff M., Ramuz R., *Gouverner les universités. L'exemple de la coordination Genève-Lausanne (1990-2010)*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes (à paraître fin 2011).
- Marks G., Hooghe L. (2004), « Contrasting Visions of Multi-level Governance » in Bache I., Flinders M. (eds), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp. 15-30.
- Muller P., Ravinet P. (2008), « Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, no 4, pp. 653-665.
- Musselin C. (2006), « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur français face à un double processus de normalisation et de diversification » in Leresche J.-Ph., Benninghoff M., Crettaz von Roten F. et al. (éds), *La fabrique des sciences. Des institutions aux pratiques*, Lausanne, PPUR, pp. 25-42.
- OFS (2010), *Etudiants des hautes écoles universitaires 2009/10*, Neuchâtel, OFS.
- Olssen M., Peters M. (2005), "Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism", *Journal of Education Policy*, vol. 20, no 3, pp. 313-345.
- Paradeise C., Bleiklie I., Reale E., Ferlie E. (eds) (2009), *University Governance: Western European Comparative Perspectives*, London, Springer.
- Ravinet P. (2009), « Le processus de Bologne comme contournement de l'UE : les dynamiques paradoxales de construction de l'Espace européen d'enseignement supérieur » in Leresche J.-Ph. et al. (dir.), *L'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur. France, Suisse et Union européenne*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 217-233.

- Saurugger S. (2009), *Les théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 483 p.
- Schwab B., Surdez M. (2007), "Education and Cultural policy", in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H. *et al.*, *Handbook of Swiss Politics*, Zurich, NZZ Verlag, pp. 787-817.
- Smith A. (2004), *Le gouvernement de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 195 p.
- Visscher de C., Varone F. (2004), « La nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, no 2, pp. 177-185.
- Weber K. (1994), « Higher education policy in Switzerland » in Goedegeburre L., Kaiser F., Maassen P. *et al.* (eds), *Higher Education Policy*, pp. 265-289.