

Colloque de l'ASRDLF (Association de science régionale de langue française) - 25, 26 et 27 août 2008 - UQAR, Rimouski (Québec, Canada)

Session thématique « L'action publique locale et régionale ; gouvernance du développement »

Joseph FONTAINE¹

« Vues du côté des Régions : les transformations de l'action publique locale en France.

Cette communication, proposée dans le cadre d'une session thématique consacrée à « L'action publique locale et régionale ; gouvernance du développement » s'inscrit, quant à elle, dans le cadre d'une réflexion sur les transformations de l'action publique locale en France des années cinquante, à la veille du régime politique de la V^{ème} République, à aujourd'hui. Quelles transformations de l'action publique locale en France sur plus de cinquante années ? D'où vient-on ? Où en sommes-nous ?

On mettra plus précisément la focale sur la construction des Régions françaises et leur gouvernance, au travers des interactions avec les différents niveaux institutionnels et acteurs. A un moment où on célèbre les cinquante premières années de la V^{ème} République², il est bon de faire le point sur le chemin parcouru en ayant à l'esprit, au préalable, quelques caractéristiques du système politique et administratif français.

1) En France, d'un point de vue strictement juridique, les collectivités territoriales sont privées de la compétence de leurs propres compétences ; celles-ci sont définies exclusivement par la loi, et ce, sous l'ombre portée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ; le droit est donc un instrument essentiel de construction progressive d'une République décentralisée ; il détermine le permis et le défendu, encore que, sur l'interdit, les choses soient plus complexes. On aura à l'esprit que, même si il y a un lien fort entre droit et transformations de l'action publique régionale et locale, les dynamiques de cette action ne se résument pas à la traduction des dispositifs juridiques.

2) On est en France dans un système infra national à trois niveaux de collectivités territoriales : les Régions³, les départements, les communes. Il convient d'ailleurs de ne pas oublier, derrière les évolutions législatives, les rivalités et concurrences institutionnelles : elles sont à l'œuvre quand s'élaborent les textes, mais aussi dans leur traduction⁴, tandis que quelques uns

¹ Professeur de science politique,
Université Jean Monnet, Saint Etienne,

Centre d'études et de recherches sur l'administration publique (CERAPSE ; EA 777).

² Pour un bilan d'étape : Joseph Fontaine, article « Décentralisation », in Jean Garrigues, (dir.), *La France de la V^e République 1958-2008*, Paris, Armand Colin, 2008.

³ On emploiera la majuscule pour Région en tant que collectivité territoriale, la distinguant de la région en tant qu'espace ou simple découpage administratif.

⁴ Elles cachent conjoncturellement des intérêts partisans, derrière une question simple : à un moment donné, quel niveau, est le plus profitable au gouvernement en place et aux partis qui le soutiennent? On pourrait aussi appliquer cette grille au mode de scrutin retenu – un projet de réforme est à l'agenda de l'actuel gouvernement-pour élire les conseillers régionaux, mais tel n'est pas aujourd'hui notre propos.

envisagent déjà d'autres dispositifs juridiques. On ajoutera que si le débat est souvent présenté, non sans raison, comme un débat, entre le « vieux » département et la « jeune » Région, consacrée dans les années quatre-vingt comme nouvelle collectivité territoriale, les Régions françaises doivent chercher aussi à se positionner, en intégrant d'autres réalités institutionnelles et politiques : l'intercommunalité en milieu rural⁵ (les communautés de communes) mais plus encore les agglomérations urbaines (14 communautés urbaines, où vivent plus de 6 millions d'habitants, dont deux, Lyon et Marseille, dépassent un million ; 171 communautés d'agglomération regroupant 21,9 millions d'habitants), ainsi que d'autres regroupements à statut juridique divers, tels les pays⁶, qui correspondent souvent aux bassins d'emploi.

La question que nous examinerons est celle de la capacité politique de la Région⁷, entendue comme une capacité à formuler et à mettre en œuvre des projets labellisés « intérêt régional » dans un système qui est celui de l'interdépendance avec d'autres acteurs, surtout publics, et qui appelle une régulation. On retiendra plus particulièrement trois moments dans notre réflexion, en s'intéressant successivement:

- 1) à la construction politique et juridique de la régionalisation,
- 2) aux profils de ceux qui en charge les politiques régionales,
- 3) aux *output* : on privilégiera les politiques de formation.

⁵ En 2008, il existe 2 393 communautés de communes en France, qui regroupent près de vingt-quatre millions d'habitants. On peut considérer que leur caractère éclaté et la prédominance des communes rurales font que leur interlocuteur privilégié est plus le département que la Région.

⁶ ...aux statuts juridiques divers : associations, syndicats mixtes, groupements d'intérêt public.

⁷ Michael Keating, "Regional autonomy in the changing State Order : a framework of analysis", *Regional Politics and Policy*, vol.II, n°3, 1993.

I La construction politique et juridique de la régionalisation

On peut considérer qu'il y a eu deux temps dans le débat centralisation/ décentralisation⁸ et ses traductions législatives, notamment institutionnelles : sans qu'il y ait pour autant rupture, il y a indiscutablement un avant et un après 1982.

L'avant 1982 : esquisses néojacobines de la régionalisation

On rappellera qu'au-delà des manifestations fermes de l'autorité de l'Etat, le jacobinisme, longtemps présenté comme un legs révolutionnaire, puis napoléonien, s'est, dans une certaine mesure, « apprivoisé », selon la formule de Pierre Grémion⁹, qui a mené de 1964 à 1969, une étude minutieuse sur l'évolution des relations entre « bureaucrates et notables dans le système politique français » ; ce jacobinisme apprivoisé est fait de « régulations croisées »¹⁰ : le préfet est dans le département, non seulement le représentant de l'Etat et l'informateur du gouvernement, mais aussi le porte parole (sélectif) d'aspirations exprimées localement, notamment par les notables les plus éminents (parlementaires, président du Conseil général, maires des grandes villes). Toutefois, le Général de Gaulle, revenu aux affaires en 1958, regarde quant à lui avec suspicion le département pour cause, à ses yeux, d'inadaptation au développement économique et dont nombre de notables, par ailleurs, ne lui sont pas favorables. Au demeurant, ce « jacobinisme apprivoisé » concerne les notables de l'existant et non ceux d'un échelon régional qui reste à construire, pour en faire l'instrument d'une politique nationale de modernisation de la France¹¹.

L'échelon régional a d'abord été en effet imaginé comme un outil du pouvoir central. Dès les années cinquante, la question de la région s'est discrètement, inscrite à l'agenda des réformes, autour des questions de planification ; en témoignent, à l'aube de la 5^{ème} République, les programmes d'action régionale institués par le Commissariat général au Plan, en 1955 pour une société qui, sur fond d'exode rural, est devenue plus industrialisée et plus urbaine. Après le retour du Général de Gaulle aux affaires, les premières réponses continuent d'être apportées au début des années soixante sous l'angle de l'administration d'Etat, comme en témoigne la création des circonscriptions d'action régionale (1960), alors au nombre de 21, avec à leur tête un préfet coordinateur, qui deviendra « préfet de région » (1964). Après la création en 1963 de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), outil d'Etat, l'institution de commissions de développement économique régional (les CODER)¹², sous la responsabilité du Préfet, nuance, d'une légère touche de parfum participatif, une démarche *top down*. Cette approche fonctionnelle de la régionalisation¹³, autour de quelques missions, va marquer durablement la place de la Région dans l'édifice institutionnel.

⁸ Yves Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, Paris, LGDJ, 1974.

⁹ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

¹⁰ Michel Crozier, Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local », *Revue française de sociologie*, 1975.

¹¹ Richard F. Kuisel, *Le Capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

¹² Les Commissions de développement économique régional (CODER) reposent sur des quotas : un quart de membres désignés par les Conseils généraux de la région, pour partie parmi les conseillers eux-mêmes, pour partie parmi les maires de la circonscription non conseillers généraux, une moitié désignée par les organismes consulaires ainsi que par les syndicats d'employeurs et de salariés, un quart désigné par le Premier ministre au titre des personnalités « qualifiées »

¹³ ... théorisée au début des années soixante par Jean-Louis Quermonne ; par exemple, son article fameux : « Vers un régionalisme fonctionnel ? », *Revue française de science politique*, vol.13, n° 4, 1963.

Le Général de Gaulle entend aller plus loin en proposant, le 27 avril 1969, dans le cadre d'une procédure référendaire, qui sera un échec, une régionalisation plus politique : le projet, qui rencontre la vive opposition des élus locaux, transforme en effet les régions en collectivités territoriales, avec une assemblée composée de 60% d'élus et de 40% de socioprofessionnel qui seraient désignés¹⁴. Toutefois, dans ce projet, c'est le préfet de Région qui est chargé de préparer les dossiers qui concernent l'ensemble des équipements collectifs et d'exécuter les décisions du Conseil régional. Certes, on ne sort pas d'un système sous contrôle d'Etat, mais, simultanément, avec la création proposée d'une nouvelle collectivité territoriale, c'est, de manière aussi essentielle que symbolique, la fin annoncée d'un cycle historique de la centralisation, contraire aux nécessités de « la France productive de demain » (de Gaulle, février 1968). Georges Pompidou, peu favorable quant à lui au projet gaullien, que l'électorat a récusé d'autant plus qu'il s'attaquait aussi au Sénat, à la fois reflet d'une France rurale et d'un conservatisme politique que le Général a affronté, surtout depuis 1962¹⁵, va définir la Région comme « une fédération de départements » et commander une réforme prudente à son Premier ministre Chaban-Delmas : la loi du 5 juillet 1972 crée l'Etablissement public régional (EPR), dont l'exécutif reste le préfet, avec un Conseil régional composé de membres de droit - les parlementaires élus dans les départements constitutifs de la région - et de représentants des départements et des grandes villes. Pourvu d'assez peu de compétences, parfois purement consultatives, et qui concernent les équipements publics et le développement économique, encore qu'élargies au fil des années, et par ailleurs sans services propres significatifs, l'Etablissement Public Régional ne remet pas en cause l'autorité et le pouvoir des notables locaux, pas plus qu'il n'est un contrepoids à l'autorité de l'Etat. Les mouvements régionalistes, voire autonomistes, actifs dans quelques régions, au nom d'une identité sociopolitique spécifique¹⁶, dans les années soixante et soixante dix, y trouvent encore moins leur compte que dans le projet gaullien.

L'après 1982 : la Région dans une République décentralisée

Comme Valéry Giscard d'Estaing avant lui, François Mitterrand a compris, après l'échec du Général de Gaulle, qu'aucune réforme ne peut se faire contre les élus locaux (et le Sénat !). Il va tracer un sentier qui est fait d'avancées en faveur d'une nouvelle collectivité territoriale, la Région, mais sans pour autant affaiblir les échelons plus anciens que sont les communes et les départements. Bien au contraire ! En témoignent les lois de 1982, 1983 et 1985, qui seront suivies de diverses modifications¹⁷, et qui opèrent un transfert du pouvoir exécutif aux présidents des Conseils généraux au même titre qu'aux présidents des Conseils régionaux. Quand au transfert de compétences, il joue en faveur des trois niveaux infra nationaux : communaux, départementaux, régionaux¹⁸. Précisons ce qui change au travers de l'instrument qu'est le droit.

¹⁴ ... au nom de la participation, thème rémanent dans le discours gaullien après mai 68.

¹⁵ ... en particulier, à l'occasion de la révision constitutionnelle instaurant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Georges Pompidou, après son élection à la présidence de la République, en juin 1969, entend, au contraire, se réconcilier avec une partie de la droite non gaulliste et du centre.

¹⁶ cf. Renaud Dulong, *La question bretonne*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1975.

¹⁷ Il y a eu en effet d'incessantes constructions législatives, voire constitutionnelles, des années quatre-vingt à aujourd'hui, de Gaston Defferre, « ministre de l'intérieur et de la décentralisation » dans le Gouvernement Mauroy, au Premier ministre Jean-Pierre Raffarin.

¹⁸ Quelques uns y ont vu alors, tel Yves Mény, « un bon exemple de pur classicisme politico-administratif français » ; Yves Mény, « La décentralisation socialiste », in Stanley Hoffman et Georges Ross, *L'expérience Mitterrand*, Paris, PUF, 1988, p. 320.

Que dit le droit ¹⁹? En 1982 -1983, cinq points sont essentiels à ce premier stade de l'organisation décentralisatrice : tout d'abord, ce qui est fondamental pour nous dans le cadre de cette communication, la transformation effective, après l'essai non transformé de 1969, de la Région en collectivité territoriale ; elle sera consacrée avec une première élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct (1986), pour un mandat de six ans. Il faut y ajouter le transfert immédiat (15 avril 1982) de l'autorité exécutive tant aux présidents des Conseils régionaux que généraux, qui, contrairement aux maires, en étaient dépourvus, la fin des tutelles juridiques et pour une large part techniques avec, comme contrepartie la création des chambres régionales des comptes et les recours possibles devant les tribunaux administratifs, la globalisation des aides de l'Etat, encore que des financements spécifiques réapparaîtront, et, à titre essentiel, les transferts de compétences. Côté compétences, les Régions se voient attribuer à titre principal des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique,²⁰ de l'aménagement du territoire et de planification, de la culture, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'apprentissage²¹, de manière toutefois retenue de la part de l'Etat²² dans ce dernier cas, avant un élargissement ultérieur (loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993²³, puis loi Raffarin du 13 août 2004²⁴) ; en matière d'éducation, la compétence de la Région dans la gestion des lycées concerne en particulier, la prise en charge de leur construction, de leur rénovation, et de leur équipement.

Plus récemment, six régions volontaires ont aussi expérimenté un transfert de compétences ferroviaires, autorisé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le

¹⁹ En particulier pour les deux premières années de la réforme : la loi n°82-213 du 2 mars 1982 « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », les lois des 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 répartissant les compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

²⁰ non sans contradiction avec l'émergence du regain néo-libéral notamment en matière macro-économique. Reste l'intérêt d'un exercice prospectif et stratégique.

²¹ Les régions ont accru leur capacité financière, même si, sur l'ensemble des collectivités, leur poids reste modeste. En 2004, les dépenses des conseils régionaux ont représenté 12% de l'ensemble des collectivités locales. Toutefois, il y a une différence de taille : contrairement aux Conseils généraux et aux communes, leurs dépenses obligatoires de gestion sont plus faibles et la majorité de leurs dépenses concernent l'investissement. En 2004, les principaux secteurs d'intervention sont l'éducation et la formation (36,5 % des budgets), les transports-télécommunications (23,3%), l'action économique (10,8%), le développement rural et l'environnement (6%), sachant que la hiérarchisation des priorités varie d'une Région à l'autre. Source : Ministère de l'intérieur, *Les finances des Régions en 2004*. Pour une autre présentation de la dépense, voir annexe.

²² Sur les premières années d'application des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les premiers bilans sont modestes pour les Régions : « La compétence générale des régions proclamée en 1983 a été très vite battue en brèche par un retour en force de l'Etat. Il s'agit sans doute du seul secteur dans lequel on constate un recul effectif des collectivités territoriales, quelques années après le transfert de compétences », Jean-Claude Douence, « Les transferts de compétence en matière de formation professionnelle », colloque organisé par le Groupe de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE) , « *La Décentralisation en mouvement* », Assemblée Nationale, Paris, les 12 et 13 janvier 2006. La loi de 1993 a, au contraire, élargi juridiquement les compétences des Régions en ajoutant à leurs compétences l'organisation des actions de formation professionnelle destinées aux jeunes (moins de vingt six ans).

²³ Un bilan dressé à la fin des années quatre-vingt-dix a montré que si la légitimité des Régions dans le champ de formation n'est plus désormais mise en cause, le changement a relevé jusqu'alors davantage d'un « pouvoir d'influence régionale » plutôt que de prescription, avec d'ailleurs des référentiels régionaux, un engagement financier, des résultats, variables d'une Région à l'autre. Cf. Anne Lamanthe, Eric Verdier, « La décentralisation de la formation professionnelle », *Sociologie du Travail* , 41, 4, 1999.

²⁴ La compétence des Régions est désormais élargie à l'ensemble de la formation professionnelle des adultes, mais la frontière entre la politique de l'emploi qui est du ressort de l'Etat et la politique de formation professionnelle est floue !

développement du territoire, avant que la régionalisation ferroviaire ne soit généralisée²⁵ en 2001 par le gouvernement Jospin²⁶. Par contre, avec ce que l'on a qualifié d' « Acte II » de la décentralisation²⁷, écrit sous le gouvernement Raffarin, les Régions ont stagné pour l'essentiel, hormis en ce qui concerne la formation professionnelle. En ce qui concerne le développement économique; elles n'ont pas reçu la consécration de « chef de file » par rapport aux autres collectivités territoriales, notamment suite à des amendements sénatoriaux, réducteurs par rapport au projet de loi qu'avait présenté le Premier ministre Raffarin, ancien président de Région et de son association des présidents²⁸. Toutefois, en contraste, l'élargissement des compétences des Conseils généraux, déjà lourdement consacrées aux dépenses sociales, les départements « bénéficiant » tant de nouveaux transferts en matière de routes (18 000 kms supplémentaires ont été transférés aux départements, en même temps que 30 000 agents des directions départementales de l'équipement²⁹) qu'au niveau des collègues pour ce qui concerne la gestion des personnels ouvriers et techniques (TOS) affectés à ceux-ci, n'équivaut pas nécessairement à un affaiblissement de la Région : dans un contexte, fût-il feutré, de concurrence³⁰ entre les deux niveaux départementaux et régionaux. Prenant en compte aussi, par ailleurs, la montée en puissance des agglomérations urbaines³¹ voire de quelques métropoles³², on peut même se demander si cette surcharge ne fera pas du département d'abord une agence de moyens³³, chargée d'administrer différentes prestations au public, une administration de gestion perdant progressivement de la responsabilité politique.

A l'inverse, la Région est davantage dans une posture politique quand elle est l'interlocuteur privilégié de l'Etat dans des démarches contractuelles, notamment au travers des contrats de plan Etat-Région (CPER)³⁴, institués depuis 1984 et figurant au premier rang des nouveaux instruments de politique, en réponse à une plus grande fragmentation de l'action publique. Nous dirons que certes « démarches contractuelles, médiations et partenariat sont donc censés contribuer à optimiser le travail administratif, à décloisonner les genres, à individualiser les

²⁵ dans les conditions particulières pour la Région Ile-de-France.

²⁶ cf.. Sylvain Barone, « Secteur, réseau et échelle : la régionalisation ferroviaire en action », in Alain Faure, Jean-Pierre Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, (dir.) *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007.

²⁷ Ce que Jean Pierre Raffarin a appelé « l'Acte II de la décentralisation » est nourri par différents textes dont : la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République », la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, la loi organique du 1^{er} août 2003 relative au référendum local, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, la loi du 13 août 2004 « relative aux libertés et responsabilités locales ».

²⁸ En matière de développement économique, la majorité parlementaire de droite, en particulier au sein d'un Sénat départementaliste, limite le rôle de la Région à une simple coordination et au suivi. Le contexte politique a d'ailleurs refroidi le zèle réformateur du gouvernement Raffarin : depuis les élections régionales de mars 2004, toutes les Régions de la métropole, hormis l'Alsace (et par extension, la Corse) sont dirigées par le parti socialiste.

²⁹ Nathalie Merley, (dir.), *Où vont les routes ? La décentralisation du réseau routier*, Paris, L'Harmatan, coll. GRALE, 2007.

³⁰ ...qui n'est pas systématique ; voir plus loin en ce qui concerne la formation

³¹ ignorées par les lois Raffarin.

³² Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Science Po, 2003.

³³ Philippe Estèbe, « Du Conseil général à l'agence départementale », *Pouvoirs locaux*, n° 75/ IV /2007.

³⁴ ...devenus « contrats de projets » pour la période 2007-2013.

rapports avec l'utilisateur»³⁵, mais aussi qu'il convient de nuancer, sans pour autant nier l'importance de l'évolution. Pour ce qui concerne la négociation des contrats de plan Etat-Région, elle privilégie la Région comme interlocuteur de l'Etat, avec d'autant plus d'effectivité quand elle a la confiance des départements et des villes³⁶, également cofinanceurs sur un certain nombre de programmes retenus dans un CPER. Par ailleurs, face à l'Etat, le poids d'une Région est variable : pour les CPER de la 3^{ème} génération" (1994-1999), Marc Leroy³⁷ a bien montré, à partir d'une démarche de sociologie financière, que l'affichage en termes d'action publique conventionnelle, autour de référentiels partagés de contractualisation, de planification et de territorialisation, censés mettre à égalité Etat et Régions dans la sélection des priorités territoriales, a été confronté à des régulations financières qui peuvent s'en éloigner : l'Etat cherche aussi à imposer ses règles du jeu, tant par l'affirmation d'un "noyau dur" que financent les deux parties³⁸, qu'en recourant à des règles de négociation des crédits, en réalité floues et occultes. Pourtant, si on est loin de « la vision angélique de la contractualisation comme cadre parfaitement adapté de la mise en cohérence des politiques publiques sur le territoire »³⁹, les Régions dont le poids financier, politique et technique s'est renforcé sont néanmoins devenues plus majeures dans la négociation⁴⁰. Il convient d'ajouter que, dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne, en particulier avec les fonds structurels, il y a une articulation entre les contrats de plan Etat-Région et les cadres communautaires d'appui (CCA). Si le leadership de la Région est ici incertain, les services de l'Etat (DATAR notamment⁴¹) tenant une place essentielle dans la négociation avec l'Union, le rôle de la Région comme espace de référence est confirmé.

II Quels hommes⁴² pour les Régions?

Au milieu des années quatre-vingt-dix, Richard Balme, à l'occasion d'un colloque⁴³ « Les Régions en Europe⁴⁴ », pointait ce qu'il considérait comme un certain nombre de faiblesses de

³⁵ Jean-Paul Gaudin, « L'espace public des politiques contractuelles », in Bastien François, Erik Neveu (dir.), *Espaces publics Mosaïques*, Rennes, PUR, coll. *Res Publica*, p.13

³⁶ Ce n'est pas toujours le cas ; cf. l'opposition Région Bretagne/ Région Centre, chez Romain Pasquier : « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre, in Pascale Laborier, Danny Trom, (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003.

³⁷ Marc Leroy, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région », *Revue française de science politique*, vol.49, 1999, n°4-5,.

³⁸ Ce "noyau dur", (par opposition à un noyau "souple" ou "mou" plus ouvert à la discussion et aux demandes des régions) représente 75 % (en moyenne) des financements de la 3^{ème} génération des CPER. Il a pu d'ailleurs rencontrer l'attente des régions, comme ce fût le cas en matière d'infrastructure routière (environ 40% des enveloppes financières).

³⁹ Leroy 2001, *art.cit.*

⁴⁰ Cela s'est précisé lors de la négociation de la 4^{ème} génération des contrats de plan (2000-2006). Il y a d'ailleurs lieu ici de distinguer des crédits d'Etat consacrés à ses priorités (95 MDS) et ses crédits correspondant à un "volet territorial", (10 MDS annoncés, finalement 25 MDS accordés à la suite des protestations des régions), plutôt destinés aux priorités de celles -ci et dont pourront bénéficier de nouveaux partenaires comme les agglomérations et les pays, ces derniers étant alors perçus, momentanément, comme les outils privilégiés d'une réforme de l'architecture du territoire (lois Voynet et Chevènement de 1999).

⁴¹ La DATAR a laissé place à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) au 1^{er} janvier 2006.

⁴² L'intitulé peut paraître machiste. Il correspond pourtant à une réalité : si une loi du 6 juin 2000 sur la parité a établi une quasi égalité entre hommes et femmes pour les mandats électifs comme les postes de conseillers régionaux, un seul président de Région est une présidente (Ségolène Royal pour Poitou-Charentes) et à notre connaissance, aucune femme n'exerce aujourd'hui la fonction de directeur général des services (DGS) en Région.

⁴³ Organisé par le Centre d'études et de recherches internationales (CERI ; FNSP) et le CRAPE (IEP /Université de Rennes), il s'est tenu en octobre 1995 à l'IEP de Rennes.

la Région en France, en particulier concernant les élus de la Région et leurs services. Il soulignait d'abord le « passé administratif » de la Région, avant que l'on n'en arrive aux Conseils régionaux, qu'il présentait comme ayant été assez léthargiques dans les années quatre-vingt. Sur ce premier point, on peut dire aujourd'hui que les Régions sont devenues davantage des institutions politiques, au travers de rendez-vous électoraux de plus en plus animés d'un scrutin à l'autre, fût-ce de façon ambiguë⁴⁵ (la nationalisation du débat électoral), avec, souvent, un engagement accru de personnalités politiques en vue, comme chefs de file pour les grands partis politiques. Richard Balme relevait aussi l'influence des services administratifs, fussent-ils relativement peu étoffés, en relation avec deux-trois élus influents. De son côté, et dans le même sens que Richard Balme, Pascal Dauvin⁴⁶ a pu, sur la même période, distinguer quelques « conseillers régionaux actifs » et une majorité de « conseillers régionaux passifs » exerçant un « mandat subsidiaire ». Or aujourd'hui, il est clair qu'il y a plus que deux-trois conseillers régionaux à compter dans un Conseil et que, en particulier, la plupart des vice-présidents s'impliquent dans leur mandat, perçu comme gratifiant et important pour leurs interlocuteurs⁴⁷. Le mandat de conseiller régional n'est plus secondaire⁴⁸ et la survivance d'une sorte de « gauche plurielle », dans les Conseils régionaux, présidés par des personnalités socialistes, à quelques rares exceptions⁴⁹ avec ce que cela implique de compromis entre PS et les petits partis de la gauche (surtout PC et Verts) dans la distribution de postes et la définition des politiques, redonne un peu d'ampleur à ce mandat. La « quasi inexistence » des assemblées régionales, en particulier pour ce qui concerne le Conseil régional⁵⁰, est aujourd'hui difficile à corroborer. Les administrations régionales ne sont plus, comme elles ont pu l'être, des administrations de mission⁵¹, qui seraient toujours largement autonomes du poids du politique.

⁴⁴ Ce colloque aura pour suite l'ouvrage dirigé par Patrick Le Galès et Christian Lefevre, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997 ; pour Richard Balme, dont on utilise ici surtout la communication orale, voir aussi : « La Région française comme espace d'action publique ».

⁴⁵ Il est vrai toutefois que l'élection des conseillers régionaux peut être marqué par le débat politique national comme ce fût en mars 2004 : les élections aux conseils régionaux et généraux, comme un peu plus tard au Parlement européen (juin 2004) furent largement un scrutin de réprobation à l'encontre du gouvernement Raffarin.

⁴⁶ Pascal Dauvin, « A propos des usages d'un mandat, l'exemple des conseillers régionaux bretons », in Joseph Fontaine et Christian Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

⁴⁷ On pense par exemple, à partir de l'exemple des Régions Bretagne et Rhône-Alpes au rôle essentiel, depuis 2004, des deux vice-présidents en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁴⁸ ... d'autant que la réduction des mandats électifs nationaux/européens/locaux (lois du 5 avril 2000) à deux mandats limite les effets d'éloignement par rapport à l'institution. Toutefois, pour ce qui concerne le cumul mandat parlementaire / mandat local, on notera au passage que ce n'est pas le mandat régional qui est le plus retenu : pour les communes, 380 députés élus en 2002 (65,8%) sur 577 étaient membres d'un conseil municipal, dont 269 (46,6%) comme maires (sans compter 13 maires d'arrondissement). En ce qui concerne les 331 sénateurs, le cumul est loin d'être négligeable : 200 d'entre eux (60,4%) siègent aussi dans les conseils municipaux, dont 120 (36,25%) comme maires. Pour l'échelon départemental, 124 députés (24,6%) siégeaient dans les conseils généraux, dont toutefois, 16 seulement (2,8%) comme présidents tandis que la présence des sénateurs y est plus forte : 112 sénateurs (29,4%), dont 33 comme présidents (10%). Par contre, seuls 24 sénateurs (7,25%, dont 0,6 % comme présidents) siègent dans des conseils régionaux, contre 10% de députés.

⁴⁹ Le président du Conseil régional d'Alsace est UMP, tout comme le président de l'Assemblée territoriale de Corse (qui a un statut particulier). Outre mer, si deux présidents sont socialistes (Guadeloupe, Guyane), un troisième est indépendantiste (Martinique) tandis que la Réunion est dirigée par Paul Vergès, leader historique du Parti communiste réunionnais.

⁵⁰ Par contre, le poids des conseils économiques et sociaux des Régions est incertain ; il est toujours très inégal, d'une Région à une autre, compte tenu, notamment mais non exclusivement, des accointances ou au contraire des différenciations présumées d'un Conseil économique et social par rapport à la majorité politique qui domine un Conseil régional.

⁵¹ L'arrivée d'environ 45000 TOS dans les lycées va au demeurant faire des Régions des administrations de mission, ...qui sont aussi des administrations de gestion.

Précisons ces évolutions, côté élus et fonctionnaires⁵² des Régions. En ce qui concerne le leadership politique, il a été possible assez vite de constater, notamment à la suite des élections régionales de 1992 de 1998, que c'étaient des hommes politiques en vue, en particulier un grand nombre d'anciens ministres⁵³, quelques uns parmi eux pensant avoir encore des perspectives politiques, qui présidaient les Conseils régionaux, ce qui plaidait plutôt pour une affirmation régionale. On pouvait y ajouter des hommes politiques, animés d'une forte ambition, et à qui, sauf accident, semblait promis un avenir ministériel : pour eux, un « bon bilan » d'entrepreneur en politiques publiques de « leur » Région⁵⁴, pouvait servir leur « plan de carrière ». Pour les uns et les autres, on pouvait aussi imaginer qu'ils avaient plus d'autorité que d'autres pour construire des majorités d'idées, quand ils ne disposaient pas d'une majorité absolue, ce qui était peu fréquent. Après le renouvellement de mars 2004, dans le cadre d'un nouveau mode de scrutin⁵⁵ permettant au contraire de dégager des majorités absolues dans toutes les Régions, on peut considérer que, hormis quelques rares figures peu connues⁵⁶, propulsées à la tête de Région à la suite d'un raz de marée inattendu quant à son ampleur, l'autorité des exécutifs est renforcée⁵⁷, et favorisent ainsi l'institution régionale⁵⁸.

On voudrait aussi évoquer le profil des collaborateurs d'élus et leurs pratiques de « distinction » régionale, notamment par le recours à l'expertise, tels les usages significatifs de l'évaluation des politiques publiques.

On pouvait constater au début des années quatre-vingt-dix que les effectifs des Régions tournaient autour de 7000 agents. Au 31 décembre 2003, ils étaient au nombre de 22300. Le

⁵² Au sens large : non seulement les fonctionnaires publics territoriaux au sens juridique du terme, mais aussi les fonctionnaires d'Etat en détachement ou en disponibilité, les contractuels, etc...

⁵³ Soit 11 sur 21 présidents de Région en métropole, aux lendemains des élections régionales de 1998, quelque uns ayant été reconduits dans un mandat qu'ils exerçaient déjà. Parmi ces onze présidents, anciens ministres, voire aussi futurs Premiers ministres, ou encore ancien président de la République : Valéry Giscard d'Estaing (Auvergne), Michel Sapin (Centre), Gérard Longuet (Lorraine), François Fillon (Pays de la Loire), Jean-Pierre Raffarin (Poitou-Charentes), Charles Millon (Rhône-Alpes).

⁵⁴ Charles Millon, qui entendait faire de la présidence du Conseil régional de Rhône-Alpes (1988-1999) un marchepied pour ses ambitions nationales, a été ministre de la défense dans les gouvernement Juppé (1995-1997), avant que son alliance avec le Front National, en avril 1998, pour conserver la présidence de la Région puis sa démission contrainte au bout de quelques mois, ne compromette gravement son avenir politique tant national que local. Jean-Pierre Raffarin, Président de Poitou-Charentes, avant d'être ministre des Petites et Moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat (1995-1997), puis Premier ministre (2002-2005), est une autre illustration de la ressource que peut représenter la présidence d'un Conseil régional.

⁵⁵ Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste, à deux tours. La liste gagnante obtient une prime correspondant à un quart des sièges, les trois quarts restant étant distribués entre toutes les listes, y compris celle arrivée en tête. La Région est désormais, à l'encontre du mode des scrutins antérieurs, la circonscription électorale (même si les co-listiers sont répartis en sections départementales).

⁵⁶ On dira, à la suite de Christian Bidegaray, qu'ils sont 5 sur 21 dans cette situation dans la métropole ; Christian Bidegaray, « Quels présidents pour les Régions ? Les effets pervers des modes de scrutin », *Revue française de science politique*, vol. 54, août 2004.

⁵⁷ On notera toutefois que les présidents actuels des Conseils régionaux situés en métropole siègent sur des fauteuils douillets, pour fin de carrière bien remplies, notamment après des passages comme ministres au temps des gouvernements socialistes. Ségolène Royal devenue présidente de Poitou-Charentes fait exception. De façon générale, les élections régionales de 2004 n'ont pas permis « l'émergence d'une nouvelle classe politique » ; voir : Christian Bidegaray, *art.cit.*, p.615.

⁵⁸ Les dernières élections cantonales de mars 2008, ont fait apparaître un phénomène plutôt nouveau, tant les présidents de Conseils généraux sont habituellement assez peu connus hors de leurs départements : des hommes politiques, en l'occurrence socialistes, encore jeunes, disposant de ressources médiatiques et ayant l'ambition de jouer un rôle politique de premier plan, à la faveur d'un éventuel retour de la gauche aux responsabilités nationales, se sont découvert de l'intérêt pour un mandat de conseiller général, tels François Hollande (Corrèze) et Arnaud Montebourg (Saône-et-loire) qui ont été ensuite portés à la présidence des Conseils généraux de leur département.

chiffre pourrait, comparé aux effectifs des länder allemands⁵⁹, paraître dérisoire. Pourtant, la modestie des effectifs régionaux en France⁶⁰ ne semble pourtant pas essentielle, tant elle doit être mise en relation, non seulement avec la nature du travail régional, qu'avec la qualification des agents : environ 35% d'entre eux appartiennent à la catégorie supérieure de la fonction publique⁶¹ ; la catégorie A. Il y a eu émergence d'une fonction publique territoriale en Région et d'un encadrement qualifié. La plupart des Régions ont su constituer une administration, peu développée quantitativement, mais performante⁶². On n'en est plus, dans la plupart des Régions à des « savoirs balbutiants, une expertise limitée, une connaissance partielle des contextes d'actions » qui auraient légitimé un « retour de l'Etat »⁶³.

Il y a aussi tout un recours à l'expertise, dont l'évaluation des politiques publiques, en particulier, assez précocement, dans un certain nombre de Régions, telles la Bretagne, Rhône-Alpes, la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais, qui n'avaient pas attendu que celle-ci soit obligatoire⁶⁴ pour l'évaluation des CPER⁶⁵, à partir de la 3^{ème} génération de ceux-ci (1994-1999)⁶⁶. Ces évaluations des politiques publiques ont traduit, en particulier sur incitation des cadres dirigeants des Régions, comme une sorte d'idéologie et de marketing du « choix intelligent⁶⁷ » ; elles ont été utilisées comme un instrument de légitimation de l'institution régionale⁶⁸. Elles ont permis aussi de faire se rencontrer Régions, administrations d'Etat en Région, collectivités infra régionales, parfois aussi, indirectement, l'Union Européenne quand est interrogé l'usage de ses crédits ; peuvent y être joints divers financeurs ou, à l'inverse, des destinataires de l'action publique. Les évaluations dont une Région a l'initiative en propre, à moins qu'elles ne soient organisées dans un dispositif qu'elle co-préside avec la préfecture de Région, facilite l'action publique comme « action collective », selon l'heureuse formule de

⁵⁹ Les fonctionnaires des *Länder* allemands sont plus d'un million et demi mais il convient de préciser immédiatement qu'il n'y a que 300 000 fonctionnaires fédéraux : de ce fait, une tâche essentielle des fonctionnaires des *Länder* est de « traduire » dans les faits la politique fédérale

⁶⁰ Depuis les années quatre-vingt, on relève une augmentation des effectifs régionaux : 1 692 agents en 1984, 8 979 en 1998 (soit : 0,6% des effectifs territoriaux alors au nombre de 1 482 000 personnes) et 22 300 au 31 décembre 2003.

⁶¹ ...contre 8,5% pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, 7,7% pour les communes et 12,3% dans les départements, au 31 décembre 1998.

⁶² Le problème est plutôt aujourd'hui celui d'une augmentation forte mais non désirée de ses des services, avec la prise en charge de près de 45000 personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) travaillant dans les lycées, et qui, pour la plupart, appartiennent à la catégorie C de la fonction publique, celle des agents d'exécution.

⁶³ Daniel Béhar et Philippe Estèbe dans ; « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, mars 1999, p. 80-91.

⁶⁴ Lors de l'examen sénatorial du projet de loi qui aboutira à la loi du 13 août 2004, les sénateurs ont quant à eux refusé, avec succès, la création d'un « Conseil national de l'évaluation des politiques publiques locales », alors même qu'il aurait été dominé par les élus locaux. La « liberté des élus » est passée avant l'*accountability* !

⁶⁵ Sur l'évaluation dans les Régions dans la décennie quatre-vingt-dix, on se permet de renvoyer à deux articles : Joseph Fontaine, « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles. Raisons des décideurs, offre d'expertise et usages sociaux dans quelques pratiques régionales », *Politix*, n°36, 1996 et « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », in Bastien François et Erik Neveu, (dir.), *Espaces Publics Mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, PUR, collection *Res Publica*, 1999.

⁶⁶ C'était déjà le cas pour les fonds structurels européens.

⁶⁷ selon la formule de Patrice Duran, « Les non-dits de l'évaluation », in Gérard Timsit, Alain Claisse, Nicole Belloubet-Frier, (dir.), *Les administrations qui changent. Innovations techniques ou nouvelles logiques*, Paris, PUF, coll. Politiques aujourd'hui, 1996.

⁶⁸ C'est d'ailleurs un objectif partagé par les préfectures de région, au travers de leur Secrétariat général à l'action régionale (SGAR).

Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig⁶⁹, quand elles permettent de comprendre ce qui se passe sur le terrain et qu'un débat se fait avec les parties intéressées.

III Entre interdépendances et plus-values régionales : les politiques de formation, du lycée à l'Université, et de recherche

Quelle est la plus value régionale? Pour ce questionnement, on a choisi de se pencher sur le domaine de la formation⁷⁰, du lycée à l'enseignement supérieur.

La formation revêt une importance particulière pour les Régions, qu'elle soit suscitée par la loi pour ce qui concerne les lycées, la Formation professionnelle et l'apprentissage, ou qu'elle soit volontaire dont, pour une part, contractualisée : elle concerne alors, aussi, l'enseignement supérieur et la recherche. Cela confirme qu'il n'y pas que des transferts de compétences qui seraient « imposés » par la loi, mais aussi des partages de compétences d'Etat librement consentis, quand ils ne sont pas souhaités par les collectivités territoriales. Il peut y avoir, par ailleurs, des financements, non contractualisés, spécifiques à une collectivité territoriale (dont la Région).

Pour ce qui concerne les lycées, d'enseignement général, technique et professionnel, la décentralisation en faveur de la Région est allée beaucoup plus loin dans les faits que ne le prévoyaient les textes. Les Régions, avec toutefois une réactivité et une volonté politique inégales d'une Région à l'autre, surtout les premières années, avant que ne soit observable une optimisation largement partagée, ont apporté une incontestable amélioration matérielle des lycées (en fonctionnement, en entretien, en réhabilitation des locaux, mais aussi par la création de nouveaux lycées), tout en cherchant à peser sur l'offre de formation, sur l'orientation par la définition des filières souhaitées, la localisation des établissements, la capacité d'accueil et éventuellement le mode d'hébergement (la question de l'internat) ; à cet effet, elles ont la maîtrise d'un instrument, les « schémas prévisionnels des formations (SPF) sur lesquelles elles se prononcent périodiquement⁷¹, même si, ensuite, il leur reste à obtenir l'accord de l'Etat, en particulier pour les postes d'enseignants. On a observé des comportements offensifs des élus régionaux, stimulés au fil des années par des demandes accrues de groupes sociaux, notamment côté parents d'élèves, qui, progressivement, ont appris à situer les responsabilités des uns et des autres ; ces parents d'élèves et leurs fédérations sont par ailleurs de plus en plus indifférents aux protestations de certains groupes sociaux hostiles à la décentralisation éducative, notamment dans la fonction publique d'Etat, tels les syndicats des enseignants et non enseignants de l'éducation nationale, qui crient⁷² à

⁶⁹ Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, «L'Etat et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46, 4, août 1996.

⁷⁰ On ne traitera pas ici de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage en tant que telle.

⁷¹ Pour un premier constat, au début des années quatre-vingt dix : Joseph Fontaine, *L'articulation des politiques nationales et locales : la décentralisation du système éducatif des collèges et lycées dans l'Académie de Rennes*, Rapport pour le ministère de l'intérieur (Direction générale des collectivités locales), mai 1990, 85 p., in *Etudes coordonnées par le GRAL-CNRS, sous la direction d'Yves Mény : Les politiques décentralisées de l'éducation : analyse de quatre expériences régionales*, juillet 1990 ; Joseph Fontaine « Une région, des lycées, un rectorat. L'incidence politique de la décentralisation en Bretagne », *Savoir*, 4, (4), octobre - décembre 1992. Pour un constat plus récent : Agnès Van Zanten, « La construction des politiques de l'éducation. De la décentralisation à la délégation au local », in Papper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier, (dir.), *La France en mutation, 1980-2005*, Paris, Presses de Science Po, 2006.

⁷² Pour Choukri Ben Ayed, menant une recherche sur la région Rhône-Alpes, il y a refus de la régionalisation parmi le personnel de l'Education nationale, (jusqu' à un recteur d'académie sur le terrain étudié !), parce que « celle-ci consacrerait la remise en cause du principe d'égalité et d'équité, ces deux valeurs étant considérées comme les piliers de l'institution. Ce refus de la régionalisation ne constitue pas en tant que tel une remise en cause de la territorialisation des politiques éducatives. Celle-ci apparaît comme souhaitable à condition qu'elle se

l'atteinte au service public et à une privatisation rampante⁷³, chaque fois qu'est renforcé le poids des collectivités locales, dont celui des Régions⁷⁴. Celles-ci, il est vrai, ont fait rapidement de leur responsabilité en matière lycéenne, une responsabilité fondatrice, et une vitrine, symbole de modernité (jusque, parfois, dans l'architecture de nouveaux lycées !) et clef de voûte », au-delà du sectoriel, d'un ensemble de politiques « de développement de l'économie locale, de l'emploi, d'aménagement du territoire, de lutte contre l'exclusion, de construction d'une 'identité régionale' »⁷⁵. Cela vaut aussi pour l'enseignement supérieur et la recherche⁷⁶.

Pour les universités, les Régions, se sont engagées, de manière différenciée dans le soutien au développement universitaire. Leur degré de mobilisation en la matière a été d'ailleurs, surtout au départ, influencé par le poids de ce que l'on pourrait appeler un « patriotisme éducatif » partagé par les autres collectivités locales, en lien avec l'importance et l'ancienneté⁷⁷ du tissu universitaire sur le territoire d'une Région. Avant même le temps fort que fut la contractualisation autour du programme Université 2000 (1991-1995) voulu par le gouvernement Rocard pour répondre à une forte et rapide augmentation du nombre d'étudiants⁷⁸ que l'Etat était incapable d'accompagner seul, notamment quant aux capacités d'accueil, sept Régions⁷⁹, s'étaient déjà engagés en faveur de l'enseignement supérieur, dans le cadre des CPER 1989-1993. Il y avait eu aussi les antennes délocalisées et « sauvages »⁸⁰ des facultés, souhaitées par des maires des villes moyennes⁸¹, avec souvent le soutien des Conseils généraux⁸² : elles ont fleuri dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Avec Université 2000⁸³, puis le plan Université du 3^{ème} millénaire (U3M) pour la période 2000-2006 notamment en direction des universités parisiennes⁸⁴, l'un et l'autre initiés par L'Etat, et

réalisée dans le giron de l'éducation nationale en accentuant le processus de déconcentration administrative » ; Choukri Ben Ayed, « Jeux d'acteurs et conflits de légitimité à l'échelle locale : le cas de la région Rhône-Alpes », in Agnès Van Zanten, (dir.), *La décentralisation éducative en France*, Paris, Observatoire sociologique du changement, 2006, p. 85.

⁷³ Ils se sont aussi émus du soutien apportés à l'enseignement privé sous contrat (en réalité catholique pour l'essentiel) comme dans les Régions Bretagne et Pays-de-la-Loire ; Joseph Fontaine, *op et art.cit.*

⁷⁴ La Région est d'ailleurs assez peu aux prises avec un syndicalisme organisé surtout sur une base départementale.

⁷⁵ Choukri Ben Ayed, *art.cit.*, p. 97-98.

⁷⁶ Plus récemment, la régionalisation de la gestion des trains express régionaux (TER) participe aussi à cette affichage valorisant ; nombres de Régions se sont engagées résolument dans cette responsabilité.

⁷⁷ Christine Musselin, « Les politiques d'enseignement supérieur », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de science Po, p. 147-172.

⁷⁸ De 1980 à 1985, le nombre d'étudiants va passer de 1 175 000 à 2 141 000.

⁷⁹ Bretagne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse Normandie, Haute Normandie, Poitou-Charentes. Rhône-Alpes

⁸⁰ Claude Allègre, conseiller spécial de Lionel Jospin, ministre de l'Éducation dans le gouvernement Rocard (1988-1992) a qualifié un jour les maires des villes moyennes et leurs soutiens départementaux de « malades de l'antenne ».

⁸¹ Par exemple, en Bretagne : à Vannes (Morbihan) et à Saint Brieu (Côtes d'Armor).

⁸² Les villes et les Conseils généraux prennent à leurs charges les surcoûts : personnel administratif, heures complémentaires d'enseignement avec bonification, frais de déplacement de la ville universitaire vers la ville moyenne.

⁸³ Université 2000 a apporté plus de 32 milliards de francs (près de 4,9 milliards d'euros) à l'enseignement supérieur, la participation des collectivités territoriales étant légèrement supérieure à la moitié du programme.

⁸⁴ Lancé par Claude Allègre, « ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie » (1997-2000), dans le gouvernement Jospin, U3M a pour ambition de remédier à la quasi absence des universités parisiennes dans Université 2000, confrontées à un grand besoin de mètres carrés supplémentaires, et d'y répondre en termes de rénovation et de nouveaux équipements, mais aussi, à l'intention de toutes les universités, d'apporter des moyens supplémentaires à la vie étudiante, tout en intégrant des préoccupations de recherche, notamment technologique. Il couvre la période du CPER 2000-2006.

les CPER, c'est une politique plus cohérente qui se dessine : la Région est devenue un partenaire privilégié de l'Etat pour les Universités, d'autant plus que dans un certain nombre de Régions, il dispose du consentement des autres collectivités (villes ou agglomérations, départements) qui participent au financement et qui ont été d'ailleurs associées à diverses démarches prospectives. En particulier, des assises régionales de l'enseignement supérieur programmant à dix ans, à l'occasion du plan Université 2000, le développement de l'enseignement supérieur, mais aussi les discussions et débats à l'occasion des CPER (1994-1999 ; 2000-2006)⁸⁵, et du programme Université du 3^{ème} millénaire, ont pu renforcer la Région. Elle est d'autant plus légitime à un niveau local⁸⁶, quand elle prend en considération⁸⁷ des aspirations différenciées : une Région sensible aux attentes de villes moyennes peut affirmer, en relation avec l'Etat la légitimité d'implantations d'IUT, de départements d'IUT, de sections STS, voire de consolidation d'universités de taille moyenne, relativement récentes⁸⁸, comme ce fût surtout le cas à l'occasion d'Université 2000, tout en soutenant les grandes villes universitaires dans leur souci de distinction, par un appui à leurs grandes écoles (par exemple une ENS, un IEP, des écoles d'ingénieurs) et par le soutien à l'extension et la rénovation de leurs campus universitaires⁸⁹. Plus récemment, l'élaboration de schémas régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, après de nombreuses consultations, a pu permettre à une Région, comme Rhône-Alpes, après les élections régionales de 2004, d'apporter plus de cohérence et de visibilité à sa politique .

Le contexte a d'ailleurs évolué depuis les années quatre-vingt : après la crue des effectifs étudiants, des phénomènes de légère décline⁹⁰ mettent aujourd'hui en concurrence les Universités et les écoles ; elles incitent à privilégier le qualitatif, tant dans les formations que la recherche. On peut ajouter au passage, que du fait du renforcement de l'autonomie des universités, comme ce sera le cas au 1^{er} janvier 2009, pour les vingt premières universités qui acquièrent les nouvelles compétences de gestion prévues par la loi du 10 août 2007 « relative aux libertés et responsabilités des universités » (notamment en matière financière), le pouvoir

⁸⁵ Il faudrait aussi s'arrêter sur les schémas de l'enseignement supérieur et de la recherche élaborés dans l'esprit de la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua). Il faudrait y ajouter, dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet ; 1999) les débats autour des « schémas de services collectifs », élaborés sous la double autorité du préfet de Région et du Président du Conseil régional, l'un des schémas, concernant l'enseignement supérieur et la recherche). Ce sont autant d'illustrations de coopérations dans la construction de politiques nouvelles en direction des étudiants.

⁸⁶ Pour une présentation qui valorise l'apport des Régions, voir l'analyse de Daniel Filâtre, professeur de sociologie, aujourd'hui président de l' Université de Toulouse II - Le Mirail : « Politiques publiques de recherches et gouvernance régionale, *Revue Française d'Administration Publique*, 2000/4, n° 112.

⁸⁷ Cela est difficile quand les relations sont mauvaises entre collectivités locales. C'est ainsi que Georges Frêche, lorsqu'il était maire de Montpellier, avait des relations exécrables avec le président du Conseil général de l'Hérault, appartenant pourtant au même parti politique que lui, et avec Jacques Blanc, président de la Région Languedoc- Roussillon (1986-2004) jusqu'à ce que Georges Frêche ne lui succède.

⁸⁸ L'enjeu est de taille pour l'agglomération concernée et son économie : c'est ainsi que l'Université Jean Monnet de Saint Etienne, forte de 13000 étudiants lors d'une recherche la concernant, constitue un agent économique (consommateur, employeur, localisateur de dépenses) qui représente alors plus de 150 millions d'euros dépensés annuellement sur le territoire, génère quelques 4000 emplois et assure par ses activités diverses une présence sur le site de plus de 20 000 personnes ; Khaled Bouabdallah, Jean-Antoine Rochette, *L'impact de l'Université Jean Monnet sur l'économie locale*, Saint Etienne, CRT Ingénierie territoriale, septembre 2003, 85 p.

⁹⁰L'évolution de la démographie étudiante varie toutefois, d'un lieu à l'autre, en lien avec le dynamisme économique, l'âge moyen de la population, dont, en amont, l'importance de la population lycéenne : y a-t-il encore une marge pour un accroissement prochain de la population étudiante, notamment pour la licence ?

des Régions en la matière va s'inscrire dans une configuration plus complexe encore, qui peut renforcer le poids des Présidents⁹¹ d'Université, déjà non négligeable⁹².

En matière de recherche, il est difficile de différencier Université et recherche, cette dernière étant pour une part une excroissance de la politique d'enseignement supérieur ; aussi, notre propos va surtout concerner le transfert de technologie, au travers des mesures de soutien à l'innovation, à l'environnement scientifique et aux dispositifs de recherche, essentiels dans une économie de la connaissance : il s'agit de faire du territoire un « lieu aimant »⁹³ qui attire et fixe la richesse. Dans un système centralisé en ce qui concerne les grands organismes scientifiques (CNRS, CEA, INRA, INRIA, INRETS, INSERM, ...) le rôle de l'Etat est à l'évidence essentiel. Il reste que là aussi sont proposés de « nouveaux rôles d'abord aux universités, incités à accentuer leur ancrage territorial et à s'impliquer davantage dans les processus d'innovation »⁹⁴ mais aussi aux acteurs en région. Une Région⁹⁵ peut jouer un rôle important dans la recherche⁹⁶ quand elle cible ses soutiens et, d'une certaine façon, conditionne pour partie la demande : c'est ainsi que Rhône-Alpes ordonne, depuis 2005, 80% de ses allocations de recherches doctorales, au demeurant en nette augmentation, et ses contrats de recherche, autour de quatorze *clusters* thématiques, soit une politique de recentrage autour d'objectifs relativement clairs, qui guident la sélection parmi les projets en provenance de la communauté scientifique. On peut aussi relever⁹⁷ des démarches voisines dans un certain nombre de Régions, tandis que d'autres, au contraire, peinent à être les porte-paroles des intérêts présents sur le territoire régional. Cécile Crespy⁹⁸ a montré qu'en Provence-Côtes d'Azur, pourtant 3^{ème} Région française pour son potentiel de recherche, la Région n'a pas été, sur la période qu'elle a étudiée (1982-2004) un acteur pivot disposant d'un fort leadership⁹⁹, alors que les collectivités territoriales infra régionales, en l'occurrence surtout départementales¹⁰⁰, sont particulièrement offensives ; même si la Région PACA cherche à construire une apparence de centralité au travers des CPER, ce sont les services de l'Etat qui font figure de tiers garants du bien commun territorial.

⁹¹ Ils avaient fait connaître, lors de la réforme Raffarin, leur désaccord avec le souhait, non exaucé, des Régions qui étaient candidates à exercer la responsabilité des bâtiments universitaires.

⁹² Une question est posée : cela aura-t-il un impact défavorable sur le pouvoir du recteur, comme chancelier des universités, notamment dans ses relations avec la Région et les autres collectivités locales ? Son poids a pu être notable, en qui concerne l'immobilier universitaire dans le cadre d'Université 2000 et des CPER ; Jérôme Aust, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Lyon II / IEP de Lyon, décembre 2004.

⁹³ Georges Benko, Alain Lipietz, (dir.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie économique*, Paris, PUF, 2000.

⁹⁴ Cécile Crespy, « Quand la politique de recherche change d'échelle. Reconfiguration des espaces de jeu et redéfinition des rôles de l'Etat et des Régions », in Alain Faure ; Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller et Stéphane Nahrath, (dir.) op.cit.

⁹⁵ Les Régions ne sont pas contraintes par les textes : ni la loi du 13 août 2004, ni « la loi de programme pour la recherche » du 18 avril 2006, n'étendent la compétence de la Région à la recherche

⁹⁶ Sur la période 2001-2004, les Conseils régionaux ont consacré en moyenne et par an 347,9 millions d'euros à la recherche et au développement technologique, ce qui a représenté 2,3% de leur budget annuel. ; Cécile Crespy, « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *Politiques et Management Public*, vol.25, n°2, 2007.

⁹⁷ ...ce que fait Daniel Filâtre pour la Région Midi-Pyrénées, à partir de 1998, *art.cit.*

⁹⁸ Cécile Crespy, « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? », *art.cit.*, 2007.

⁹⁹ Cécile Crespy en donne comme illustration la Bretagne et Rhône-Alpes.

¹⁰⁰ ... en l'occurrence, il s'agit surtout des Alpes- Maritimes et des Bouches du Rhône.

Qu'il s'agisse encore de technopôles, d'incubateurs, ou de pôles de compétitivité¹⁰¹, c'est la capacité et la densité des relations entre les acteurs qui vont permettre d'exploiter les potentiels de créativité et d'innovation, encore que l'enjeu est différencié, en raison du poids inégal des universités et des grands organismes de recherches sur un territoire. Aujourd'hui, l'émergence des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) au nombre d'une dizaine, tout comme l'opération « Campus » ouverte cette année en faveur de l'immobilier universitaire, autour de dix grands projets de rénovation de campus, ont montré à l'évidence que les termes de l'engagement, ne seront pas les mêmes d'une Région à l'autre¹⁰².

Au-delà même des cas étudiés, on peut établir de façon plus générale que la capacité politique d'une Région, renforcée au fil du temps, portée par des élus et une technostructure, concrétisée au travers de diverses politiques publiques, ne réside pas dans l'isolement mais dans une gestion avisée de la coopération, avec l'Etat, avec les autres collectivités locales¹⁰³, quand ce n'est pas l'Union européenne (les politiques structurelles) et d'autres acteurs, notamment, en matière de développement économique, les entreprises et leurs émanations consulaires et professionnelles.

C'est un élément de réponse à un double enjeu : celui de la flexibilité, c'est-à-dire de l'adaptation des politiques en fonction des contextes, en opérant au besoin une différenciation quantitative et qualitative, et celui d'une unité de l'action par une mise en cohérence des interventions des différentes parties prenantes à une politique publique ou/et un programme d'action publique. On peut écrire, à la suite de Renaud Epstein¹⁰⁴, qu'en multipliant les démarches dites partenariales, l'Etat et les collectivités locales « se sont dotées de scènes sur lesquelles ils ont pu rapprocher leurs interventions et celles de divers partenaires territoriaux, dessinant dans chaque territoire des agencements singuliers de politiques publiques »¹⁰⁵. Des questions essentielles (éducation, investissements d'infrastructures, lutte contre la pollution de l'eau, développement durable, etc ...) sont maintenant traitées et négociées au niveau local ou régional, en relation avec un Etat qui a perdu de son pouvoir d'injonction, tout en restant en mesure de définir divers paramètres.

On se permettra une ultime remarque : ceux qui dirigent l'Etat ont toujours la possibilité de changer les règles du jeu politique et institutionnel, s'ils trouvent une majorité parlementaire¹⁰⁶. Aujourd'hui, quelques uns¹⁰⁷ semblent même craindre une évolution, ou plutôt un retour à une conception pompidolienne, celle d'une Région, qui serait une

¹⁰¹ Les pôles de compétitivité relèvent toutefois clairement d'une politique d'Etat, en relation forte avec les entreprises, la place des collectivités locales étant incertaines.

¹⁰² Le fort engagement financier de la Région Midi-Pyrénées, que préside Georges Frêche depuis avril 2004, prolongé par celui de la communauté d'agglomération (également présidée par Georges Frêche !) a plaidé pour le projet, retenu par le ministère de l'enseignement supérieur, des Universités de Montpellier.

¹⁰³ Il aurait fallu s'attarder sur les relations Régions/Agglomérations, en particulier.

¹⁰⁴ Renaud Epstein, « Après la territorialisation, la différenciation territoriale ? », *Pouvoirs locaux*, n° 63 IV/2004

¹⁰⁵ Renaud Epstein, *art.cit.*, p. 38

¹⁰⁶ Le Sénat, compte tenu des caractéristiques du collège électoral qui élit ses membres, soutiendra tout projet qui renforce le département ; le maintien du cadre départemental et en son sein du tissu communal surdétermine la production législative » ; cf. Patrick Le Lidec, *La réforme des institutions locales*, in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de science Po.

¹⁰⁷ Xavier Ternisien, « Le rôle des régions et des départements revu en 2009 » ; *Le Monde*, Dimanche 27-lundi 28 juillet 2008

« fédération de départements ». Le chemin parcouru, fût-il parfois sinueux, nous paraît toutefois fragiliser cette hypothèse¹⁰⁸.

¹⁰⁸ A l'inverse, la commission Attali a proposé de « renforcer significativement les Régions dans leurs compétences traditionnelles (développement économique, formation professionnelle) au détriment du département. Dans ces domaines, une action concentrée et un pilotage unique sont gages d'efficacité ». En complément, elle a recommandé à la fois le renforcement des agglomérations et a invité à « faire disparaître en dix ans l'échelon départemental », ce qui d'ailleurs a été d'emblée refusé par le Président Sarkozy. Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, *300 décisions pour changer la France*, Paris, La Documentation française / XO Editions, 2008, pp. 201-203

Annexe

Note relative à « l'impact financier 2006 des politiques des régions »¹⁰⁹

Source : site de l'association des Régions de France

Etablie par Finance Active à la demande de (ARF, cette note répartit les interventions financières des Régions , autour de 2 grands thèmes et de 12 domaines d'intervention

1 « Education, formation et emploi »

Domaines d'intervention	Montant en million d'euros
La formation professionnelle	2239
Apprentissage	1841
Lycées	3859
Aides aux entreprises	1299
Enseignement supérieur, innovation, recherche	750

2. « Vie quotidienne »

Domaines d'intervention	Montant en million d'euros
Les transports : le TER	2018
Les transports : les lignes TGV et le ferroutage	1511
Les infrastructures routières	626
Les aides au logement :	391
Le développement durable :	1088
Les technologies de l'information et de la communication (TIC)	120
Le soutien aux associations et aux initiatives	759

3 « Conclusion »

« Ces douze domaines d'intervention recouvrent 88,5% des dépenses de fonctionnement et d'investissement des Régions.

68% des dépenses relèvent des compétences transférées par la loi aux Régions ; 32% relèvent de politiques volontaristes décidées par les Régions.

Au total, l'impact financier des politiques des Régions au travers de ces 12 domaines est évalué en 2006 à 16, 5 milliards d'euros, soit 276 euros par habitants »

¹⁰⁹ Compte tenu de changement de nomenclature, les chiffres des régions Languedoc-Roussillon et Limousin ont été parfois exclus