

LES RÉGIONS EN FRANCE : DES INSTITUTIONS RENFORCÉES DANS UN CONTEXTE INSTABLE

Joseph Fontaine

Université de Lyon

Université Jean Monnet, Saint Etienne

Triangle-UMR 5206

10 rue Tréfilerie, 42023 Saint-Etienne cedex 2

joseph.fontaine@univ-st-etienne.fr

Résumé.

Cet article, consacré aux Régions françaises, rappelle d'abord que les compétences des collectivités territoriales sont définies par l'État et qu'elles s'exercent sur fond de rivalités et concurrences institutionnelles mais aussi de coopérations, notamment entre communes (et agglomérations), départements, Régions, diverses structures intercommunales, mais aussi l'État, l'Union européenne. Il retrace ensuite la construction politique et institutionnelle de la Région, depuis les années cinquante. Puis, il cherche à préciser la montée en puissance de la Région au travers de la professionnalisation des conseillers régionaux, de la mise en place d'une administration longtemps légère mais efficace et affichant ses pratiques d'expertise. L'affirmation du leadership du Président du Conseil Régional est soulignée. S'appuyant surtout sur les politiques menées à l'intention des lycées, de l'enseignement supérieur et de la recherche, on cherche aussi à mettre en évidence la plus-value régionale, réelle, mais pouvant être inégale d'une Région à l'autre. En conclusion, on souligne l'importance de réformes législatives récentes (2009 et 2010), qui concernent les ressources, le personnel politique des Régions et départements avec l'avènement annoncé du conseiller territorial, les compétences des collectivités territoriales, particulièrement pour les métropoles et les départements et, du coup, on s'interroge sur les effets concernant les Régions et on questionne leur avenir.

Mots clés : Compétences, décentralisation, État, élus, formation, institutions régionales.

Codes JEL : R50, R58, R59.

Abstract. Regions in France: Stronger Institutions in a More Unstable Context.

Even if the political capacity of local authorities cannot be reduced to their legal functions, one cannot escape the fact that in France, local governments are deprived of the legal capacity to determine their functions and fields of intervention. That right is still in the hands of the Parliament. Besides, one should never forget that in a three tiers (communes, *départements*, regions) system of local government, made even more complex by the existence of multiple non elected bodies (*communautés urbaines*, *communautés d'agglomération*, *communautés de communes*, *pays*), the relations between the various territorial levels are characterised both by institutional rivalry and cooperation.

In a context of interdependency both with the central State and with other levels of local government, the Region has emerged progressively as a new level of policymaking. After the failure of the 1969 referendum that aimed to make the Region a 'local government' with the same status of communes and *départements*, after the creation in 1972 of low profile "*établissement public régional*", it was only in 1982 and the decentralisation laws that the region achieved the status of fully entitled local government endowed with new specific functions and involved with the central State in the negotiation of planning contracts.

The political affirmation of the Region also occurred through the professionalisation of regional elected officials and the reinforcement of regional bureaucracies. The increasingly

visible leadership of Regions' presidents also played an important part in the process. Neglected at the beginning, the position progressively attracted politicians with a national and sometimes ministerial background.

The public policies that have been implemented in Regions can be said "territorialised" rather than "territorial" in that sense that they are elaborated and implemented in a context of string inter-scalar interdependencies and the generalisation of cross-funding. They concern education and training, research and rail transportation. In this paper, taking the examples of policies targeting high schools, universities and research, I have tried to highlight the "regional added-value" in these policies, which is obvious but subject to quite important variations across regions.

Nevertheless, recent reforms (2009, 2010) that alter the fiscal resources of regions, modify the way regional councillors are elected and favour the emergence of metropolitan governments, have recently obscure the horizons for regions. Moreover, under the Sarkozy presidency, the central State has proved eager to reinforce the State's grip on local government in order to control their contributions to the public deficit.

Key Words: Functions, decentralisation, State, elected officials, training, regional institutions

JEL Codes: R50, R58, R59.

Introduction

La question¹ que nous examinerons sera celle de la capacité politique de la Région² (Keating, 1993) 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. Situait la réflexion dans le cadre plus vaste des transformations de l'action publique locale en France, des années cinquante à la veille d'un nouveau régime politique, celui de la V^{ème} République, jusqu'à aujourd'hui, on aura à l'esprit au préalable, pour mieux évaluer le chemin parcouru, 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, sous l'ombre portée du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. 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 le droit et les transformations de l'action publique régionale et locale, les dynamiques de cette action ne se résument pas à la traduction des dispositifs juridiques.

¹ Cet article prolonge, tout en la présentant sous une forme plus ramassée et en intégrant des données récentes, la communication présentée au Colloque de l'ASRDLF, tenu à Rimouski en août 2008 (Fontaine, 2008).

² On emploiera la majuscule pour Région en tant qu'établissement public territorial puis collectivité territoriale, la distinguant de la région en tant qu'espace ou simple découpage administratif. On fera de même pour le Département quand on voudra désigner la collectivité territoriale.

2. On est en France dans un système infra national à trois niveaux de collectivités territoriales : les Régions, 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 traduction³, tandis que quelques uns 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 rural (2393 communautés de communes en 2008, concernant près de 24 millions d'habitants) 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 aux statuts juridiques divers, tels les « pays » qui correspondent souvent aux bassins d'emploi.

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 ont la charge des politiques régionales,
- 3) aux *outputs* : on privilégiera les politiques de formation.

La construction politique et juridique de la régionalisation

Dans le débat centralisation/décentralisation (Mény, 1994) et ses traductions législatives, notamment institutionnelles, il y a eu deux périodes. Sans qu'il y ait pour autant rupture, il y a indiscutablement une avant et une après 1982.

L'avant 1982 : esquisses néojacobines de la régionalisation

Au-delà des manifestations fermes de l'autorité de l'État, le jacobinisme, longtemps présenté comme un legs révolutionnaire, mais surtout napoléonien, s'est dans une certaine mesure « apprivoisé », selon la formule de Pierre Grémion qui a mené de 1964 à 1969 une étude minutieuse sur l'évolution des relations entre « bureaucrates et notables dans le système politique français » (Grémion, 1976). Ce jacobinisme apprivoisé est fait de « régulations croisées » (Crozier et Thoenig, 1975) : le préfet est dans le département, non seulement le représentant de l'État 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). Le

³ 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 ?

Général de Gaulle, revenu aux affaires en 1958, regarde quant à lui avec suspicion le Département, qu'il considère inadapté 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 France.

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 en 1955 par le Commissariat général au Plan, pour une société qui, sur fond d'exode rural, devient 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'État, comme le montre 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'État, l'institution de commissions de développement économique régional (les CODER) sous la responsabilité du préfet nuance d'une légère touche de parfum participatif une démarche très *top down*. Cette approche fonctionnelle de la régionalisation, autour de quelques missions, va marquer durablement la place de la Région dans l'édifice institutionnel.

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 mais aussi, au nom de la « participation », thème rémanent dans le discours gaullien après mai 1968, de 40% de socioprofessionnels qui seraient désignés. 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. Fût-ce dans un système qui est sous contrôle d'État, 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, qui succède au Général de Gaulle en 1969, était 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 à partir de 1962. Il définit la Région comme « une fédération de départements » et commande une réforme prudente à son Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas : la loi du 5 juillet 1972 crée l'Établissement 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 l'EPR – et de représentants des Départements et des grandes villes. L'EPR, sans services administratifs propres, pourvu d'assez peu de compétences, et parfois purement consultatives, qui concernent les équipements publics et le développement économique, ne remet pas en cause l'autorité et le pouvoir des notables locaux, dans les Conseils généraux et dans les mairies, pas plus qu'il n'est un contrepoids à l'autorité de l'État. Les

mouvements régionalistes, voire autonomistes, actifs dans les années soixante et soixante-dix dans quelques régions, au nom d'une identité sociopolitique spécifique (Dulong, 1975), 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 et nombreuses modifications législatives, voire constitutionnelles⁴, et qui opèrent un transfert du pouvoir exécutif aux présidents des Conseils généraux au même titre qu'aux présidents des Conseils régionaux. Quant au transfert de compétences, il joue en faveur des trois niveaux infra nationaux : communaux, départementaux, régionaux.

Précisons d'abord ce qui change au travers de l'instrument qu'est le droit. En 1982-1983, cinq points sont essentiels à ce premier stade de l'organisation décentralisatrice : tout d'abord, ce qui est fondamental, la transformation effective de l'échelon régional 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'État, encore que des financements spécifiques réapparaîtront, et, à titre essentiel, les transferts de compétences : les Régions se voient attribuer à titre principal des compétences dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique, de la planification, de la culture, de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de manière toutefois retenue de la part de l'État dans ce dernier cas, avant un élargissement ultérieur par une loi quinquennale du 20 décembre 1993, puis une accentuation des responsabilités régionales avec la loi Raffarin. Il reste que le transfert de compétence le plus frappant concerne l'éducation, la Région recevant compétence dans la gestion des lycées quant à la prise en charge de leur construction, de leur rénovation, et de leur équipement ; la marque régionale sera particulièrement perceptible. Plus récemment, six, puis sept Régions volontaires ont aussi expérimenté un transfert de compétences ferroviaires, autorisé en 1995 par la loi avant que la régionalisation ferroviaire ne soit

⁴ En particulier dans le cadre de ce que Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre (2002-2005), appellera « l'Acte II de la décentralisation ». Celui-ci s'organise autour de différents textes : 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 ».

généralisée en 2001 sous le gouvernement Jospin. Par contre, avec ce que l'on a qualifié d'« Acte II » de la décentralisation, écrit sous le gouvernement Raffarin, la réforme apparaît au premier regard très favorable aux Départements : sous l'effet des amendements parlementaires, en particulier sénatoriaux, leurs domaines d'intervention en matière sociale, routière, scolaire (gestion du personnel technique des collèges) sont clarifiés et élargis, au risque d'ailleurs que cette surcharge les affaiblissent et en fassent surtout, faute de marge de manœuvre budgétaire, des agences de moyens (Estèbe, 2007). Quant à elles, les Régions apparaissent peu progresser dans leurs prérogatives, hormis dans le secteur important de la formation professionnelle continue ; par rapport aux autres collectivités territoriales, elles n'ont pas reçu la consécration attendue et un moment envisagée dans le projet de loi, celle de « chef de file » en matière de développement économique ; le Sénat s'y est opposé.

La Région est toutefois dans une posture politique plus favorable quand elle est l'interlocuteur privilégié de l'État dans des démarches contractuelles, notamment au travers des contrats de plan État-Région (CPER)⁵, institués depuis 1984 et figurant au premier rang des nouveaux instruments de politiques publiques, en réponse à une plus grande fragmentation de celles-ci : la difficile négociation des objectifs et des crédits entre le « noyau dur » des politiques de l'État et l'insistance sur divers volets territoriaux (Leroy, 1999), plus en phase avec les priorités des collectivités territoriales, privilégie d'autant plus la Région qu'elle a la confiance du Département et des villes⁶, également co-financeurs sur un certain nombre de programmes retenus dans un CPER. 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 certaine articulation entre les contrats de plan État-Région et les cadres communautaires d'appui (CCA). Dans ce dernier cas, si le leadership de la Région est incertain, les services de l'État (DATAR notamment⁷) tenant une place essentielle dans la négociation avec l'Union, le rôle de la Région comme espace de référence est confirmé.

Quels hommes⁸ pour les Régions?

Richard Balme à l'occasion d'une communication présentée à un colloque organisé en 1995, puis prolongée par une publication (Balme, 1997) dans l'ouvrage collectif qui suivit (Le Galès et Lequesne, 1997), pointait ce qu'il présentait comme un certain nombre de faiblesses de la Région en France, en particulier concernant les élus et les services administratifs.

⁵ Dénommés « contrats de projets » pour la période 2007-2013.

⁶ Ce n'est pas toujours le cas (Pasquier, 2004).

⁷ La DATAR a laissé place à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) au 1^{er} janvier 2006, pour redevenir DATAR (pour délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) en décembre 2009.

⁸ L'intitulé, qui privilégie les têtes des exécutifs régionaux, peut paraître machiste. Il correspond pourtant à une réalité : en 2004, un seul président de Région est une ... présidente, Ségolène Royal pour Poitou-Charentes ; s'y ajoute, en cours de mandat, une seconde présidente en Franche Comté, Marie-Guite Dufay, renouvelée en 2010.

Il soulignait d'abord le « passé administratif » de la Région, en le décrivant comme influant sur les pratiques et en donnant comme illustration des Conseils régionaux qu'il qualifiait de léthargiques. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : on peut écrire que les Régions ont pris une dimension nettement plus politique, au travers des débats des assemblées régionales mais aussi au travers de rendez-vous électoraux de plus en plus animés, d'un scrutin à l'autre, fût-ce de façon ambiguë, quand l'élection régionale est instrumentalisée pour sanctionner le gouvernement en place, comme ce fut le cas en 2004 et 2010.

Richard Balme mettait aussi en opposition l'influence, réelle en effet, des cadres dirigeants des services administratifs, fussent-ils alors relativement peu étoffés, et le faible engagement d'une majorité de conseillers régionaux dans leur mandat, hormis le président, s'appuyant par ailleurs sur deux ou trois élus influents, placés à des postes de vice-présidents. Il rejoignait ainsi les analyses de Pascal Dauvin (1994) qui, sur la même période, a pu opposer quelques « conseillers régionaux actifs » et une majorité de « conseillers régionaux passifs », exerçant quant à eux un « mandat subsidiaire ». Or, il est clair aujourd'hui qu'il y a davantage que deux-trois conseillers régionaux à compter dans un Conseil et que, en particulier, la plupart des vice-présidents s'impliquent dans leur mandat. Le mandat de conseiller régional n'est plus secondaire, pour au moins une triple raison. La réduction des mandats électifs nationaux/européens/locaux (2 lois du 5 avril 2000) à deux mandats a limité les effets d'éloignement des conseillers par rapport à l'institution régionale. La survivance d'une sorte de « gauche plurielle » dans les Conseils régionaux, très majoritairement à gauche depuis 2004, avec ce que cela implique de compromis entre le parti socialiste, dominant, les écologistes et les petits partis de la gauche (dont le parti communiste) dans la distribution des postes et dans la définition des politiques publiques, donne de l'importance au mandat de conseiller, en particulier pour ceux en charge d'une vice-présidence de la Région ou encore d'une présidence de commission. Il y a aussi comme une « épistémocratisation » de la sélection des élus régionaux, comme une survalorisation du capital culturel dans les processus de sélection des élites régionales en France, conséquence d'une professionnalisation des carrières politiques et d'un rôle plus prégnant des partis dans la sélection des candidats, qu'a favorisé un scrutin de liste à la représentation proportionnelle, fût-elle approchée. Il y a bien une accumulation de capital notabiliaire local d'un nouveau type (Godmer⁹, 2009). La présence accrue des enseignants et professeurs, dont les universitaires, illustre cette forte valorisation du capital culturel. Face à cela, les élites notabiliaires classiques résistent, mais avec un moindre résultat que dans les Conseils généraux, par exemple.

En ce qui concerne plus précisément l'exercice du *leadership* au travers de la figure du président du Conseil régional, il a été assez vite possible de constater, notamment à partir des élections régionales de 1992 et de 1998, que c'étaient des hommes politiques en vue, en particulier un nombre significatif d'anciens ministres¹⁰ qui présidaient les Conseils régionaux, ce qui plaide plutôt, du fait de leur notoriété et de leurs réseaux, pour une affirmation régionale. Puis, après le renouvellement de mars 2004, hormis cinq-six figures peu connues, élues à la faveur d'un raz-de-marée socialiste, le phénomène de la notoriété

⁹ L'auteur l'observe aussi dans divers pays européens, en particulier en Allemagne et en Espagne.

¹⁰ Aux lendemains des élections régionales de 1998, 11 anciens ministres sur 22 présidents de Région en métropole, quelques uns ayant été reconduits dans un mandat qu'ils exerçaient déjà. Parmi ces onze présidents, un ancien président de la République : Valéry Giscard d'Estaing.

est confirmé : pour la métropole on constate que les présidents des Conseils régionaux, dont les majorités ont d'ailleurs été reconduites en mars 2010¹¹, ont additionné au fil d'une vie politique bien remplie, mandats sur mandats, européens (députés), mais surtout nationaux (comme députés, sénateurs, mais aussi ministres pour 8 présidents sur 22 régions en 2010) et locaux (comme maires, conseillers généraux ou/et régionaux). Leur fort professionnalisme, qui joue en faveur de la Région, s'accompagne toutefois d'une autre caractéristique, peut-être moins favorable : les présidents, siégeant depuis 2004 sur des fauteuils douillets, aujourd'hui âgés, en moyenne, de 64,5 années, ont fait de leur Région, une « baronnie » pour fin de carrière politique¹².

On voudrait enfin évoquer le profil des collaborateurs d'élus et les pratiques de recours à l'expertise. Sur le premier point, 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 22 300. Ce chiffre pouvait, comparé par exemple aux effectifs des Länder allemands, paraître dérisoire. Pourtant, la modestie des effectifs régionaux en France doit être mise en relation avec la qualification des agents, dans le cadre de ce qui est alors, compte tenu des compétences de la Région, une administration de mission. Dans la première moitié des années 2000, environ 35% d'entre eux appartiennent alors à la catégorie supérieure de la fonction publique : la catégorie A. D'ailleurs, ce noyau dur de l'administration régionale ne verra pas avec plaisir l'arrivée en décembre 2005, comme partie intégrante des effectifs de la Région, de près de 45000 personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées, transférés par l'Etat. Sur le recours à l'expertise, on peut affirmer qu'il a renforcé une stratégie de distinction. En particulier, l'évaluation des politiques publiques a été engagée 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 obligatoire pour l'évaluation des CPER, à partir de la 3^{ème} génération de ceux-ci (1994-1999). Ces évaluations, qui ont permis aussi de faire se rencontrer Régions, administrations d'État en région, collectivités infra régionales, parfois aussi indirectement l'Union européenne, ainsi que divers financeurs, voire des destinataires de l'action publique, ont traduit, une sorte d'idéologie et de marketing d'un choix éclairé par des connaissances « objectives », et ont été utilisées comme un instrument de légitimation de l'institution régionale (Fontaine, 1999 ; Fontaine, Warin, 2001).

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

Quelle plus-value territoriale ? Si on privilégiait ici la compétence ferroviaire des Régions concernant les trains express régionaux (TER), on établirait (Barone, 2007) que celle-ci a permis une amélioration du trafic ferroviaire alors que les programmes régionaux ne s'en

¹¹ La gauche conquiert la Corse et se retrouve désormais à la tête de 21 Régions sur 22 en métropole (et 2 sur 4 pour l'outre-mer).

¹² Ségolène Royal (PS), née en 1953, présidente de la Région Poitou-Charentes depuis 2004, fait exception : elle ne dissimule pas son ambition de concourir à nouveau à la Présidence de la République en 2012, après la première tentative infructueuse de 2007.

trouvent pas moins écartelés entre, d'une part, les objectifs formulés et les moyens accordés¹³ et, d'autre part, la politique de la Société nationale des chemins de fer (SNCF), la faible capacité de réponse de Réseau ferré de France (RFF), fortement endetté, en charge d'infrastructures qui se sont dégradées, les prérogatives des villes et agglomérations (les transports urbains) et celles des Départements (les autocars interurbains). On aurait pu aussi chercher à faire la part de l'apport des Régions, dans tout un contexte d'interdépendance avec d'autres acteurs publics et privés, en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, voire en matière de culture¹⁴...

On a fait le choix de se pencher plus précisément sur le domaine de la formation, du lycée à l'enseignement supérieur. Elle revêt en effet une importance particulière pour les Régions, qu'elle soit suscitée par la loi pour ce qui concerne les lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage¹⁵, ou qu'elle soit volontaire pour 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 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 prévoient les textes. Les Régions, avec toutefois une réactivité et une volonté politique inégales d'une Région à l'autre, surtout les premières années, ont apporté une incontestable amélioration matérielle des lycées : en fonctionnement, en entretien, en réhabilitation des locaux, mais aussi par la création de nouveaux lycées. Les Régions ont aussi cherché 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)¹⁶. On a observé assez vite des comportements offensifs dans un certain nombre de Régions (Fontaine, 1992), rejointes progressivement par la plupart de celles-ci, stimulées au fil des années par des demandes accrues de groupes sociaux, notamment du côté des parents d'élèves ; ceux-ci ont progressivement appris à situer les responsabilités des uns et des autres. Les protestations des syndicats des enseignants et non enseignants de l'éducation nationale qui ont crié à l'atteinte au service public de l'éducation et cru entrevoir une privatisation rampante, notamment du fait du soutien apporté dans quelques Régions (par exemple, la Bretagne et les Pays de la Loire)

¹³ Les budgets primitifs de 2006 accordaient 12,6% du budget total des Régions à la compétence ferroviaire.

¹⁴ Les budgets primitifs des Régions pour l'année 2010 consacrent 18,9% des crédits à la formation professionnelle et à l'apprentissage, 24,3% à l'enseignement (lycées, enseignement supérieur), et 21,17% aux transports ferroviaires, soit un total de 64% des budgets. Compte tenu de ce que nous traitons, on peut y ajouter 2,1% consacrés à la recherche et à l'innovation, dans le cadre de l'action économique des régions (8,1%) et observer que l'aménagement du territoire en tant que tel pèse 5,3%.

¹⁵ On ne traitera toutefois pas ici de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage en tant que tels. Pour un bilan intermédiaire, à la fin des années 90 : Lamanthe et Verdier, 1999 ; les auteurs considèrent que pour les régions les plus investies, on est plus dans un pouvoir d'influence que dans la prescription pure et simple. Il reste qu'au fil des années et après les dernières modifications législatives, on est désormais au-delà de ce pouvoir d'influence, dans ce qui est devenue une prérogative essentielle.

¹⁶ On n'ira pas jusqu'à parler de pouvoir pédagogique des Régions : c'est l'Etat qui nomme et gère les enseignants du secteur public de l'éducation nationale, fixe l'essentiel des programmes et délivre les diplômes.

mais encadré par les textes, à l'enseignement privé sous contrat (en réalité catholique pour l'essentiel), ont été de moins en moins audibles. Les Régions, il est vrai, ont fait rapidement de leur responsabilité en matière lycéenne une responsabilité fondatrice et une vitrine, symbole de modernité, jusque dans l'architecture de nouveaux lycées parfois, 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.

On retrouve cette préoccupation pour l'université et l'enseignement supérieur, voire la recherche. Pour les Universités, les Régions se sont engagées, de manière différenciée dans le soutien au développement universitaire. Leur degré de mobilisation a été d'ailleurs, surtout au départ, influencé par le poids de ce que l'on pourrait appeler un « patriotisme éducatif », qui peut être partagé par les autres collectivités locales, en lien avec l'importance et l'ancienneté (Musselin, 2008) du tissu universitaire sur le territoire d'une Région. Avant même le temps fort que fut la contractualisation autour du plan « Université 2000 » (1991-1995) voulu par le gouvernement Rocard pour répondre à une forte et rapide augmentation du nombre d'étudiants¹⁷ que l'État était incapable d'accompagner seul, notamment quant aux capacités d'accueil. Avec Université 2000¹⁸, puis le plan Université du 3^{ème} millénaire (U3M) pour la période 2000-2006, notamment en direction des universités parisiennes, l'un et l'autre initiés par l'État, et avec les CPER, c'est une politique plus cohérente qui se dessine : la Région est devenue un partenaire privilégié et indispensable de l'État pour les universités, d'autant plus que dans un certain nombre de Régions, elle dispose du consentement et du financement des autres collectivités (villes ou agglomérations, départements). Une Région, quand elle prend en considération des aspirations différenciées¹⁹, est alors d'autant plus soutenue à un niveau local (Filâtre, 2000). Une Région sensible aux attentes de villes moyennes, qui en attendent des effets favorables au niveau économique, peut affirmer, en relation avec l'État, la légitimité d'implantations d'Instituts universitaires de Technologie (IUT), de départements d'IUT, de sections de techniciens supérieurs (STS) et contribuer, en le légitimant aussi par des préoccupations d'aménagement du territoire, à la consolidation d'universités de taille moyenne, relativement récentes. En même temps, elle pourra soutenir une grande ville universitaire dans son souci de distinction par un appui à ses grandes écoles, par exemple une École normale supérieure (ENS), un Institut d'études politiques (IEP), des écoles d'ingénieurs, et par son budget, appuyer l'extension et la rénovation de ses campus universitaires, cet aspect ayant été renforcé pour les projets retenus par l'État, lors de la sélective et élitiste opération « Campus » ouverte en 2008, autour de dix grands projets de rénovation. Par ailleurs, le lancement par le Président Sarkozy, en décembre 2009, d'un

¹⁷ De 1980 à 1985, le nombre d'étudiants (universités, écoles, ...) va passer de 1 175 000 à 2 141 000. Il est de 2 254 386 pour l'année universitaire 2006/2007.

¹⁸ 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 était légèrement supérieure à la moitié du programme.

¹⁹ Ce qui peut connaître quelques exceptions : Jacques Blanc (la droite sous diverses dénominations), président de la Région Languedoc-Roussillon (1986-2004) jusqu'à ce que Georges Frêche ne lui succède, avait des relations exécrables avec ce dernier, alors maire de Montpellier, qui lui-même était en conflit avec le président du Conseil général de l'Hérault, appartenant pourtant au même parti politique que lui, le parti socialiste.

« grand emprunt », dont les universités et écoles jugées les plus performantes sont les cibles privilégiées²⁰ au titre d'« investissements d'avenir pour l'enseignement supérieur et la recherche » autour d'Équipements d'excellence (équipex), de Laboratoires d'excellence (labex), entre autres ... est une invitation aux collectivités locales, dont les Régions, à accompagner la démarche. Le renfort budgétaire des collectivités locales est un atout essentiel avant sélection des dossiers par l'État. On voudrait ajouter que, quand bien même, les universités et leurs présidents disposent d'une autonomie accrue, encore que relative, par rapport à l'administration centrale en charge de l'enseignement supérieur, et localement par rapport aux recteurs d'académie²¹, il y a une dépendance budgétaire des Universités à l'échelon local : tout récemment, le Président de la Région Languedoc-Roussillon, après avoir rappelé aux universitaires un engagement de la Région à hauteur de 780 millions d'euros dans le cadre de l'actuel contrat de projet (2007-2013), du plan Campus, et de divers programmes spécifiques, a menacé fin décembre 2010 les présidents des trois universités de Montpellier, constitutives d'un Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), qui s'est surtout caractérisé depuis sa création (juin 2009) par des visions divergentes de l'avenir : s'ils s'avéraient incapables de définir un projet commun au titre des « investissements d'avenir », il suspendrait les financements de la Région. Début janvier 2011, les présidents, par ailleurs chapitrés par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, obtempéraient !

Il est par ailleurs 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. Certes, dans un système centralisé en ce qui concerne les grands organismes scientifiques, tel le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le rôle de l'État est à l'évidence essentiel mais de nouveaux rôles sont attribués tant aux universités, incitées à accentuer leur ancrage territorial, qu'aux acteurs en région. Précisément, une Région peut jouer un rôle important dans la recherche et ses orientations quand elle cible ses soutiens et conditionne pour partie la demande : c'est ainsi que Rhône-Alpes, de 2004 à 2010, après avoir défini un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRES), précédées par de nombreuses consultations du milieu universitaire, a ordonné 80% de ses allocations de recherches doctorales, au demeurant en nette augmentation, et ses contrats de recherche, autour de quatorze *clusters* thématiques : ceux-ci ont traduit une politique de recentrage autour d'objectifs relativement clairs, qui ont guidé la sélection parmi les projets en provenance de la communauté scientifique. On peut aussi relever des démarches voisines dans un certain nombre de Régions (Filatre, 2000), tandis que d'autres, au contraire, peinent à être les porte-paroles des intérêts présents sur le territoire régional, telle sur une période longue (1982-2004) la Région Provence-Côtes d'Azur, pourtant 3^{ème} Région française pour son potentiel de recherche (Crespy, 2007) : elle n'a pas été un acteur pivot disposant d'un fort *leadership*, alors que les collectivités territoriales infra régionales, en l'occurrence surtout départementales, étaient offensives. Encore que l'enjeu soit différencié, en raison du poids inégal des

²⁰ Sur les 35 milliards d'euros, dont 22 milliards à lever sur les marchés, la priorité est en effet donnée à la recherche et à l'enseignement, qui recevront 11 milliards d'euro

²¹ ... à la suite de la loi du 10 août 2007 « relative aux libertés et responsabilités des universités » (LRU).

universités et des grands organismes de recherches sur un territoire, qu'il s'agisse encore de technopôles, d'incubateurs, ou de la politique étatique des « pôles de compétitivité »²², c'est bien la capacité et la densité des relations entre les acteurs qui permet d'exploiter les potentiels de créativité et d'innovation.

Conclusion

Pour des politiques qui sont plus territorialisées que strictement régionales, on peut donc établir que la capacité politique d'une Région renforcée au fil du temps, portée par des élus et une technostructure qui se sont professionnalisés, ne réside pas à l'évidence dans l'isolement mais dans une gestion avisée de la coopération, d'une part avec l'État qui, dans le cadre de la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) qu'il a lancée en 2007, vient de renforcer son échelon régional²³, d'autre part avec les autres collectivités territoriales quand ce n'est pas l'Union européenne (ses politiques dites régionales, en particulier) et aussi avec divers acteurs privés.

Il reste, alors que le contexte a été particulièrement mouvant ces derniers mois, à se poser la question suivante : quelles Régions demain ?

On ne saurait y répondre sur le mode de la prédictibilité, qui serait à l'évidence incongrue ici, mais apporter quelques éléments de réflexions, notamment quant à la redistribution des règles du jeu par l'État, du moins sous l'aspect juridique, et quant aux relations entre collectivités locales placées sous le signe de rivalités et concurrences institutionnelles mais aussi de coopérations.

Or, précisément, un texte récent, la loi du 16 décembre 2010 dite « de réforme des collectivités territoriales », confirme que l'État, *via* son président de la République, son gouvernement et sa majorité parlementaire, a toujours la possibilité de changer les règles du jeu politique et institutionnel. On voudrait tout d'abord pointer trois innovations, avant d'interroger l'avenir.

Tout d'abord, ce texte, tout en maintenant l'existence des Régions et des Départements, prévoit le remplacement des conseillers régionaux et départementaux par un nouveau type d'élu local, le conseiller territorial, qui siègera dans l'instance délibérante du Département et dans celle de la Région. Il sera élu sur la base d'un canton²⁴, circonscription électorale *sui generis*, comme c'est le cas actuellement pour les conseillers généraux. Ensuite, dans un cadre de dispositions favorables à l'intercommunalité et en phase avec la place accrue des villes et des agglomérations les plus peuplées dans le développement économique, en France, ce qu'avaient ignorée les lois Raffarin, comme ailleurs en Europe (Le Galès, 2003), la loi prend en compte la montée en puissance des grandes agglomérations urbaines. Elle crée deux nouveaux types d'établissements publics : la « métropole » pour les zones urbaines atteignant au moins 500 000 habitants et les « pôles métropolitains », qui formeront, pour le moins, un ensemble de plus de 300 000 habitants. Cette capacité de

²² ... en relation forte avec les entreprises, la place des collectivités locales étant ici plus incertaine.

²³ Le préfet de région a désormais, depuis 2010, autorité sur les préfets de départements.

²⁴ Le conseil constitutionnel a toutefois invalidé l'article de la loi concernant le nombre de conseillers, au motif que six départements, ruraux et peu peuplés, présentaient des écarts de plus de 20% à la moyenne régionale.

l'État à changer les règles du jeu s'était précédemment vérifiée, fin 2009, en matière de ressources financières : la loi de finances de 2010 a supprimé la taxe professionnelle pour la remplacer par une contribution économique territoriale (CET) qui enlève aux collectivités territoriales le pouvoir de fixer le taux d'imposition et restreint leurs ressources fiscales. Cela s'inscrit dans un contexte que certains qualifient de recentralisation : si le terme nous semble discutable parce que l'État ne reprend pas des compétences qu'il avait transférées, il a par contre le mérite de pointer la préoccupation affirmée sans complexe par le Président Sarkozy d'encadrer plus fortement l'action des collectivités territoriales, en particulier les Régions... socialistes pour la quasi totalité d'entre elles, et d'en faire des supports obligés de sa toute nouvelle décision de limiter les déficits publics²⁵.

Quels effets politiques et institutionnels ? En ce qui concerne le nouveau conseiller territorial, on dira qu'il est difficile d'anticiper les conséquences du mode de scrutin. L'institution d'un conseiller territorial, élu au scrutin majoritaire à deux tours dans le cadre d'une circonscription infra départementale, qu'il reste à découper, ne risque-t-elle pas de « cantonaliser » la Région, et donc, à partir d'une circonscription électorale quelque peu étriquée, de rendre plus difficile la promotion des enjeux régionaux ? A vrai dire, on n'en sait rien. On peut tout aussi bien imaginer que le profil du conseiller territorial sera plus proche de celui des conseillers régionaux, plus diplômés, plus liés aux logiques partisans, que celui des conseillers généraux. Si cela se vérifiait, cela irait à l'encontre de la logique de différenciation territoriale plus présente dans les Conseils généraux, parfois qualifiés de « République des cantons ». Si la réforme fortement contestée par l'actuelle opposition et par nombre d'élus locaux s'applique en 2014, ses effets dépendront probablement de la mise en scène de la campagne électorale, de la maîtrise du processus par les partis politiques, de la personnalisation ou non de l'enjeu autour de leaders aspirant à diriger les exécutifs départementaux et régionaux, des arbitrages qui seront rendus entre profils nobiliaires classiques et nouveaux profils plus élitistes. *Via* le conseiller territorial, on peut aussi imaginer, sans en être certain, plus de cohérence dans la conduite des politiques locales, comme en matière d'éducation et de développement, sachant qu'au niveau des services des départements et Régions, des mutualisations sont également prévues, par convention. En outre, en cas de construction métropolitaine, sur le terrain de ses compétences, la Région, contrairement au Département, aux villes et leurs établissements publics de coopération qui seront fortement affectés, est assez peu concernée, du moins juridiquement, par les nouvelles dispositions²⁶, sauf à accepter sur une base contractuelle des délégations de compétences en direction des nouvelles structures. Toutefois, la question de l'articulation entre les métropoles, éventuellement les pôles métropolitains, et les Régions, en particulier pour ce qui touche aux politiques de développement, est posée.

On peut imaginer que les réponses ne seront pas uniformes d'une Région à l'autre, qu'elles seront assez largement tributaires des pratiques anciennes, coopératives dans certains cas, plus antagonistes dans d'autres cas, qu'elles seront aussi dépendantes des

²⁵ Pour 2010, le déficit prévisionnel a été évalué à 8,2% du PIB. Pour ce qui concerne la dette publique, l'Etat et ses administrations étaient responsables de 87% de la dette publique contre 9,7% pour les collectivités locales et 3,6% pour les organismes de sécurité sociale (source INSEE).

²⁶ La loi énonce toutefois que les métropoles exerceront « en lieu et place de la région » les compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

contextes locaux et du personnel politique, et des liens qui jusque là existaient entre Départements et Régions. On imagine mal que la Région redevienne une « fédération de départements », comme le souhaitait le Président Georges Pompidou aux premiers temps de l'Établissement public régional, avant que celui-ci ne cède la place à la Région comme nouvelle collectivité territoriale.

Bibliographie

- Balme, R.1997. « La Région française comme espace d'action publique », dans P. Le Galès et C. Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : La Découverte, 179-198.
- Barone, S. 2007. « Secteur, réseau et échelle : la régionalisation ferroviaire en action ». Dans A. Faure, J.P. Leresche, P.Muller et S.Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan, 177-190.
- Crespy C. 2007. « Quand la politique de recherche change d'échelle. Reconfiguration des espaces de jeu et redéfinition des rôles de l'Etat et des Régions », dans A. Faure, J.P. Leresche, P. Muller et S.Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*. Paris : L'Harmattan, 271-282.
- Crozier, M. et Thoenig, J.C. 1975. « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France ». *Revue française de sociologie* 16 : 3-32.
- Dauvin, P. 1994. « A propos des usages d'un mandat, l'exemple des conseillers régionaux bretons », dans J.Fontaine et C. Le Bart (dir.), *Le métier d'élu local*. Paris : L'Harmattan, 159-186.
- Dulong, R. 1975. *La question bretonne*. Paris : Presses de la fondation nationale de sciences politiques.
- Estèbe, Ph. 2007. « Du Conseil général à l'agence départementale ». *Pouvoirs locaux* 75 : 120- 123.
- Filâtre, D. 2000. « Politiques publiques de recherches et gouvernance régionale », *Revue Française d'Administration Publique* 4 : 719-730.
- Fontaine, J. 2008. « Du côté des Régions : les transformations de l'action publique locale en France », Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), *Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional*. Rimouski, Québec, les 25, 26 et 27 août.
- Fontaine, J. et Ph. Warin. 2001. "Evaluation in France, a Component of Territorial Public Action". *Public Administration* 2: 361-382.
- Fontaine, J. 1999. « Quels débats sur l'action publique ? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », dans B. François et E. Neveu (dir.), *Espaces Publics Mosaïques*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes : 285-305.
- Fontaine, J. 1992. « Une région, des lycées, un rectorat. L'incidence politique de la décentralisation en Bretagne ». *Savoir* 4 : 669-691.
- Godmer, L. 2009. *Des élus régionaux à l'image de leurs électeurs ? L'impératif représentatif en Allemagne, en Espagne et en France*. Paris : L'Harmattan.

- Grémion, P. 1976. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris : Seuil.
- Keating, M. 1993. "Regional Autonomy in the Changing State Order: A Framework of Analysis". *Regional Politics and Policy* 2.3: 45-61.
- Lamanthe, A. et E. Verdier. 1999. « La décentralisation de la formation professionnelle ». *Sociologie du Travail* 4 : 1-25.
- Le Galès, P. 2003. *Le retour des villes européennes*. Paris : Presses de science Po.
- Le Galès, P. et C. Lequesne (dir.). 1997. *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : La Découverte.
- Leroy, M. 1999. « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région ». *Revue française de science politique* 4-5 : 573-600.
- Mény, Y. 1974. *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français, (1945-1969)*. Paris : LGDJ.
- Musselin, C. 2008. « Les politiques d'enseignement supérieur », dans O. Borraz et V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*. Paris : Presses de science Po, 147-172.
- Pasquier, R. 2004. *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

