

Introduction: au-delà des compétences régionales

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Introduction: au-delà des compétences régionales. Sylvain Barone. Les politiques régionales en France, La Découverte, pp.112-116, 2011, Recherches. halshs-00643786

HAL Id: halshs-00643786
https://shs.hal.science/halshs-00643786

Submitted on 22 Nov 2011

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

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

Deuxième partie

Au-delà des compétences régionales

Introduction

Alain Faure

La première partie était consacrée au « noyau dur » des politiques régionales sur le cas français : la formation professionnelle, l'éducation et les transports ferroviaires. L'ouvrage s'aventure maintenant « au-delà » de ces pleines compétences en se penchant sur les secteurs de l'enseignement supérieur, de la culture et de l'aménagement du territoire. Nous nous retrouvons ici au cœur du *jardin à la française* dans la mesure où il s'agit de politiques publiques résolument coproduites et cofinancées sur plusieurs échelons institutionnels et avec de très nombreux partenaires. Les trois chapitres se proposent d'aborder ce millefeuille de façon assez différente : Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian analysent la progression des formes régionales de pilotage des politiques universitaires tandis qu'Emmanuel Négrier et Philippe Teillet se demandent si les régions font de la politique avec la culture et qu'Anne-Cécile Douillet s'intéresse à la prolifération des « contrats territoriaux » dans les programmes d'aménagement régional. Bien que les trois entrées se situent classiquement dans le *main stream* des entrées de science politique par les instruments [Lascoumes et Le Galès, 2004], on s'aperçoit que la focale régionale permet de pointer des résultats inédits ou stimulants dans trois directions : l'empreinte de l'État centralisateur continue à marquer les esprits ; la régionalisation entraîne un mouvement paradoxal de standardisation et de différenciation des politiques publiques ; la compétition politique réoriente parfois de façon substantielle la mise sur agenda des problèmes régionaux. Nous souhaitons insister, dans le cadre de cette introduction, sur les étonnements (feints ou plus spontanés) que ces trois diagnostics nous inspirent.

Premier (faux) étonnement : la décentralisation, même dans sa version régionale, n'en finit pas d'être pensée comme un mode d'être de l'État. Cette célèbre formule du doyen Hauriou visait à qualifier la façon bien française de concevoir les responsabilités des collectivités locales dans les années 1980, dans une période de transition qui succédait à deux siècles de centralisation politique et administrative. Trente ans plus tard, les politistes insistent toujours sur les *sentiers de dépendance*, juridiques et catégoriels, qui encadrent les réflexions sur l'action publique infranationale [Pierson,

2000]. Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian insistent à l'envi sur l'historicité des régulations nationales dans le champ de l'enseignement et de la recherche depuis la Seconde Guerre mondiale. Ils constatent que cette « permanence de l'empreinte étatique » irrigue, *via* la centralisation institutionnelle, les modes de gestion du personnel, les cofinancements et même la mise en compétition des sites universitaires régionaux. Emmanuel Négrier et Philippe Teillet rappellent que la compétence culturelle, au sens fondateur d'André Malraux, n'a jamais été transférée aux collectivités locales et que l'injonction à la transversalité diffusée par les administrations déconcentrées a finalement favorisé un mode gestionnaire assez traditionnel. Enfin, Anne-Cécile Douillet rappelle d'une part que le « contrat » mobilisé sur les questions de développement rural est une invention ministérielle qui date des années 1960 et, d'autre part, que la rationalisation par les regroupements intercommunaux demeure une injonction profondément étatique. La France reste donc sous le charme de l'État, ou plus précisément dans l'ombre d'un ensemble de systèmes de croyances [Hume, 1995] modelé sur des bases résolument a-territoriales… Nous sommes ici au cœur d'un débat compliqué sur les représentations de l'autorité publique qui nourrissent les diagnostics. Il faut reconnaître que la place accordée par les auteurs aux styles nationaux (surtout dans les premier et dernier chapitres) conditionne presque le diagnostic des empreintes étatiques, et l'on ne peut s'empêcher de penser qu'une lecture comparativiste et moins institutionnaliste aurait sans doute orienté les auteurs vers d'autres variables explicatives. L'État reste une clef d'interprétation très prégnante (et très éclairante) dans les schémas d'analyse mobilisés en science politique, mais peut-être ce *sentier* intellectuel et symbolique brouille-t-il, pour partie, le repérage des ferments de l'émancipation régionale.

Heureusement, un deuxième (semi) étonnement vient immédiatement contrebalancer cette impression de stato-centrisme : les auteurs montrent que dans les trois champs d'intervention étudiés, les régions tout à la fois s'autonomisent et s'uniformisent. Notons ici que la pensée dialectique semble quasi indispensable pour faire tenir ensemble des données souvent incompatibles ou contradictoires. Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian pointent les vertus inédites des partenariats régionaux sur « l'économie de la connaissance » avec l'Union européenne et les milieux économiques. Ils vantent au passage les lieux d'innovation qui dynamisent le pilotage régional des projets universitaires. Emmanuel Négrier et Philippe Teillet montrent avec une certaine malice comment les politiques culturelles *en régions* (et non pas *des régions*) impriment des styles politiques différents d'une configuration territoriale à l'autre. Tout se passe comme si la marche forcée vers la contractualisation (à base de conventions, de fonds et d'attributions spécialisées) avait favorisé

des ajustements inédits en invitant les régions à se glisser dans les interstices des interventions culturelles non traitées par les autres collectivités. Notons au passage qu'avec ce repositionnement, les régions en profitent pour tester une nouvelle grammaire de l'action publique qui revendique une expertise modeste et plurielle. Enfin, Anne-Cécile Douillet constate que les contrats territoriaux permettent aux régions de s'affirmer et de se positionner par rapport aux autres collectivités locales. Elle souligne que les usages régionalisés du contrat permettent d'abord de stabiliser les régulations (loin des promesses initiales sur les projets, la rénovation politique ou les décloisonnements sectoriels et géographiques). Au final, les trois chapitres mettent en scène ce que l'on pourrait appeler de la *régulation entrecroisée* et des *accommodements périphériques*. Même si les mots utilisés par les auteurs ne vont pas jusque-là, on pressent néanmoins une belle ouverture conceptuelle par rapport aux interdépendances politico-administratives canoniques de la « régulation croisée » et du « pouvoir périphérique » [Grémion, 1976].

Troisièmement, il nous faut mentionner un dernier (vrai) étonnement de recherche : malgré l'État à distance et la standardisation différenciée, les régions se mettent à produire du sens ! Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian en font une hypothèse de travail : les régions sont dorénavant parfois gouvernées par des *entrepreneurs politiques* qui cherchent à orienter la *fabrique régionale* en pesant sur les arènes professionnelles, au moment même où l'État se retire « de façon inattendue » de dispositifs de concertation dans lesquels ses élites jouaient jusqu'alors un rôle régulateur essentiel. Anne-Cécile Douillet en fait le cœur de sa conclusion : appliqué aux enjeux d'aménagement régional, le contrat s'impose comme un instrument qui *marque* le territoire et qui oriente les priorités proprement régionales de définition du bien commun. Emmanuel Négrier et Philippe Teillet réfutent la piste régionaliste de la politisation par l'identité mais ils inaugurent une thèse souterraine sans doute autrement plus impactante : en matière culturelle, les régions montrent la voie d'une concertation associant délibérément une multitude d'interlocuteurs sur leur territoire, elles développent une pédagogie des diagnostics partagés et favorisent des cycles d'apprentissage par plateforme. Notons que dans les trois diagnostics, on perçoit une même prudence concernant les enjeux de compétition et de leadership politiques attachés à cette nouvelle façon de travailler collectivement pour produire du sens. Il semble que des évolutions importantes se trament dans cette connexion entre les leaders politiques régionaux, les espaces de concertation et les problèmes concrets de l'innovation scientifique, de la cohésion culturelle et du développement rural. Mais peut-être ces évolutions sont-elles encore trop partielles et multiformes pour dessiner les contours

d'un *néorégionalisme* [Balme, 1996a] qui s'émanciperait du seul registre de l'innovation compétitive.

En portant le regard sur des compétences qui ne sont pas de la seule responsabilité des régions, les auteurs ouvrent donc une réflexion qui conforte en les affinant des connaissances concernant le double mouvement de standardisation et de différenciation des politiques régionales sur le cas français. Et c'est finalement sur un terrain assez inattendu que leur regard permet d'aller « au-delà » des controverses établies : la régionalisation semble favoriser des styles d'autorité politique qui s'éloignent discrètement des registres classiques de la violence (fût-elle euphémisée) et de la coercition (fût-elle légitime). Les instruments, le pilotage et la politisation sont mobilisés dans l'analyse de l'action publique régionale pour laisser deviner, sur le mode pictural du *sfumato*, des modes de gouvernement qui tirent leur modernité d'un rapport plus *soft* à la question de la domination politique. Le temps venu des régions autonomes et néanmoins modestes [Crozier, 1987]... ?

SOMMAIRE

Introductions

Introduction générale : Les politiques régionales à l'examen
Sylvain Barone 9

L'histoire de la région et la Région dans l'Histoire
Bruno Rémond 27

Première partie.
Le « noyau dur » des politiques régionales

Introduction
Vincent Simoulin 47

1. La régionalisation de la formation professionnelle.
Les multiples facettes d'un changement discret
Thierry Berthet 51

2. Y a-t-il de la politique dans les politiques régionales d'éducation ?
Claire Dupuy 65

3. Le TER et la politique.
Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales
Sylvain Barone 85

Deuxième partie.
Au-delà des compétences régionales

Introduction
Alain Faure 113

4. Sortir des compétences pour investir dans la connaissance.
Les conseils régionaux face à l'enseignement supérieur et à la recherche
Jérôme Aust, Cécile Crespy et Audrey Vézian 117

5. La question régionale en culture
Emmanuel Négrier et Philippe Teillet 135

6. Les régions face à leur territoire.
Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional
Anne-Cécile Douillet 161

TROISIÈME PARTIE.
PERSPECTIVES TRANSVERSALES

Introduction
Emmanuel Négrier 183

7. Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest
Alistair Cole 187

8. Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples
Alain Faure 207

9. La régulation financière de l'action publique régionale
Marc Leroy 235

10. Penser la démocratie participative en région au-delà du « fait » régional : de la performance institutionnelle aux formes de gouvernement
Guillaume Gourgues 257

CONCLUSIONS

Une approche systémiste du rôle des régions
Jean-Pierre Gaudin 279

Les politiques régionales comme esquisses et miroirs de l'action publique
Vincent Simoulin 287

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE 299

LES AUTEURS 325

Les politiques régionales en France



Sous la direction de

Sylvain Barone

Sylvain Barone
est chargé de recherche
en science politique
au Cemagref (UMR G-EAU)
et membre du CEPEL-
université Montpellier-I.

Avec des contributions
de : Jérôme Aust
Sylvain Barone
Thierry Berthet
Alistair Cole
Cécile Crespy
Anne-Cécile Douillet
Claire Dupuy
Alain Faure
Jean-Pierre Gaudin
Guillaume Gourgues
Marc Leroy
Emmanuel Négrier
Bruno Rémond
Vincent Simoulin
Philippe Teillet
et Audrey Vézian

Trente ans après la décentralisation du début des années 1980 et alors qu'est mise en œuvre une nouvelle réforme territoriale, où en sont les politiques régionales en France ? Si les régions ont su se constituer au fil du temps de véritables capacités d'action, leur avenir apparaît aujourd'hui entouré d'incertitudes, que celles-ci concernent leurs ressources financières, l'étendue de leurs compétences, leurs rapports avec les autres collectivités locales ou avec leur propre espace.

S'appuyant sur des enquêtes de terrain approfondies, cet ouvrage propose d'entrer dans le Meccano des politiques régionales et d'en dresser une sociologie, en décryptant leurs modes de fabrication collectifs et leurs évolutions. Cette sociologie se veut particulièrement attentive à la manière dont ces politiques, où les conseils régionaux ne jouent parfois qu'un rôle mineur, sont formatées par des régulations sectorielles impulsées aux niveaux national et/ou européen et sont gérées de manière parfois extrêmement différenciée selon les domaines. Elle prend également au sérieux l'influence de la compétition électorale et de la vie politique locale sur leur construction.

Au final, loin du mythe désormais largement écorné d'une « Europe des régions », ce volume explore à travers le prisme de l'action publique la réalité de la régionalisation à la française.

En couverture :
© Getty Images

Conception graphique : Astreff

La Découverte
www.editionsladecouverte.fr
9 *bis*, rue Abel-Hovelacque
75013 Paris

ISBN 978-2-7071-7063-7

29 €