HAL
open science

L'État contre ou avec le territoire ? La formation professionnelle et universitaire en tension entre logiques centrales et volonté d'action des régions. ST 12 : L'État et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ?

Hélène Buisson-Fenet, Sébastien Gardon, Eric Verdier

To cite this version:

Hélène Buisson-Fenet, Sébastien Gardon, Eric Verdier. L'État contre ou avec le territoire ? La formation professionnelle et universitaire en tension entre logiques centrales et volonté d'action des régions. ST 12 : L'État et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ?. Congrès de l'Association française de Science Politique "La science politique à l'heure européenne", IEP de Strasbourg, Aug 2011, Strasbourg, France. halshs-00635683

HAL Id: halshs-00635683

https://shs.hal.science/halshs-00635683v1

Submitted on 25 Oct 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.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 12 : L'État et ses territoires : nouvelles logiques, nouvelles relations ?

Hélène Buisson-Fenet, Triangle UMR CNRS 5206, helene.buissonfenet@ens-lyon.fr
Gardon Sébastien, LEST UMR CNRS 6123, sebastien.gardon@gmail.com
Verdier Eric, LEST UMR CNRS 6123, eric.verdier@univmed.fr

L'État contre ou avec le territoire ?
La formation professionnelle et universitaire en tension entre logiques centrales et volonté d'action des régions[1]

Le vaste domaine de l'éducation et de la formation se prête particulièrement bien à l'examen des recompositions de l'action de l'État, du déploiement de différentes échelles de gouvernement et des conditions de fabrique de l'action publique territoriale (voir Faure, Muiller, 2007). En premier lieu, il représente la première composante des budgets régionaux à travers l'exercice de compétences légales (lycées, apprentissage, formations professionnelles) et d'interventions volontaires - en particulier en matière d'enseignement supérieur et recherche (Aust et Crespy, 2009) - ; en outre il mobilise une configuration d'acteurs particulièrement foisonnante par l'entremise de différents processus de coordination : dévolutions et délégations de compétences, contractualisations, décentralisation et déconcentration … au point que l'enchevêtrement des responsabilités évoque plus la figure du « crumble » que celle, désormais classique, du « mille-feuilles » institutionnel. Cette construction, héritée de multiples réformes et négociations, serait-elle aujourd'hui marquée par un « retour » de « l'État surplombant » (Salais, 1998) compte tenu d'initiatives gouvernementales peu concertées et souvent même imposées par une technique qui s'apparenterait plus au « coup d'État » (Padioleau, 1993) qu'à la patiente discussion entre des parties prenantes soucieuses d'élaborer des règles légitimes et durables (Reynaud, 2003) ?

S'affirmerait ainsi une configuration sociétale assez paradoxale :

– D'un côté et d'une manière récurrente, les Régions ont été invitées par la loi à procéder à une *mise en plan* des missions que leur a confiées la nouvelle architecture institutionnelle ; ainsi il leur revient de transposer, à leur échelle d'action et à leur manière, la figure de « l'Etat ingénieur » (Desrosières, 2000), qui a structuré la planification à la française et ai censé retrouver, grâce aux facilités coordonnatrices de la « proximité », une part d'une pertinence politique et technique très largement perdue au niveau national. Ce transfert de la responsabilité en matière de prospective a débuté dès la première moitié des années 80 avec les schémas prévisionnels de formations initiales et s'est approfondie, plus récemment, suite à « l'acte II de la décentralisation en 2004 », avec le schéma régional de développement économique (SRDE) et, en Rhône Alpes notamment, avec l'élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (SRESR).

– De l'autre, compte tenu du poids persistant d'initiatives gouvernementales exprimant la force maintenue des politiques sectorielles, se ferait jour une capacité toute relative et variable selon les conjonctures, de la gouvernance régionale à structurer effectivement le

1 Cette communication est un 1er essai de mise en perspective de deux travaux distincts : l'un de H. Buisson-Fenet et E. Verdier sur la régulation des cartes de formation professionnelle dans deux régions (PACA et Rhône Alpes) au titre d'un projet européen intégré « Knowledge and Policies » coordonné par B. Delvaux et E. Mangez (GIRSEF, Université de Louvain La Neuve), l'autre de Sébastien Gardon et Jérôme Aust sur e schéma régional d'enseignement supérieur et de recherche en Rhône Alpes.

cours de l'action publique, en tout cas dans les secteurs qui composent le vaste domaine de l'éducation et de la formation.

Dans ces conditions, peut-on parler, comme le font nombre de récents travaux relevant du néo-institutionnalisme sociologique, d'un *renouvellement* de modes d'interventions hiérarchiques ? Dans ces secteurs où l'action publique est pourtant sur-équipée d'outils de gouvernance, l'autorité centrale est-elle conduite à se « réaffirmer » ou assiste-t-on à un *effet d'agenda*, de type gestionnaire et managérial, qui induit une visibilité plus évidente d'un rapport centre-périphérie que la contractualisation s'était jusqu'alors contenté d'euphémiser ? Et la description insistante d'une « impuissance relative continue » des élus territoriaux en matière de gouvernance de la formation professionnelle initiale et de l'enseignement supérieur n'empêche-t-elle pas d'aborder les usages plus autonomes d'outils de gestion qui peuvent aussi servir à certaines formes de régulation territoriale ?

1. Les conditions de persistance d'un Etat fort dans les secteurs de la formation et de l'enseignement superieur

Selon des cheminements institutionnels, organisationnels et politiques spécifiques, les dispositifs qui organisent les secteurs de la formation professionnelle et initiale d'une part, de l'enseignement supérieur et de la recherche d'autre part, se sont progressivement construits sur l'idée que le renforcement des régulations locales devait permettre d'améliorer l'efficacité de l'action publique sur plusieurs registres :

- Faciliter la coopération entre parties prenantes de la production du ou des services en cause, soit en matière de formation professionnelle, par un lien institutionnel, politique et pédagogique entre école et entreprise, que porte la systématisation de l'alternance, et pour ce qui est de l'enseignement supérieur, par une autonomie très progressive des universités, pré-formatée par des contrats conclus entre ces dernières et le ministère.
- Assurer une meilleure coordination, d'un côté des diverses voies de formation initiales et continues, de l'autre des différentes missions des établissements d'enseignement supérieur.

– Susciter une articulation plus efficace entre stratégie de développement économique et investissement collectif en matière de formation ou d'enseignement supérieur et de recherche. L'importance des initiatives locales dans ces secteurs aurait ainsi favorisé depuis quarante ans la multiplication d'innovations institutionnelles et l'émergence de nouvelles scènes collaboratives (Jobert 2008 pour la formation, Musselin et Paradeise 2009 pour le supérieur).

D'assez longue date, le doute, ou du moins l'incertitude sur la portée de ces évolutions, n'a pas manqué de concerner les deux secteurs ici en cause :

- Si la loi quinquennale de décembre 1993 érige les Conseils régionaux en « grands coordonnateurs » d'une action publique feuilletée, néanmoins dans un ouvrage-bilan sur les vingt premières années de la décentralisation, Bel et Dubouchet remarquent dès 2004 que « l'Etat ne parvient pas à sommer ses propres services de faire réussir la décentralisation en l'accompagnant au lieu de camper sur leurs propres prérogatives.»
- Si les liens renforcés entre collectivités territoriales et établissements d'enseignement supérieur ont sans conteste influé sur les modalités concrètes de la massification du supérieur, « la longue marche des universités » (Musselin, 2001) a malgré tout été semée d'embûches institutionnelles (voir les polémiques et la jurisprudence sur les droits d'inscription).

Dans les deux secteurs, les Régions se trouvent confrontées à un couple « partenarial » dont les relations internes sont certes d'une qualité fluctuante mais sur lesquelles ces collectivités territoriales n'ont qu'une capacité relative à peser : le ministère de l'éducation et les branches

professionnelles d'une part, le ministère de l'enseignement supérieur et les universités (et autres établissements) d'autre part.

1.1. Maîtriser le lien entre connaissances et action : la régionalisation de la formation professionnelle initiale face à l'asymétrie des expertises

En matière de formation professionnelle, la caractéristique la plus saillante de la régulation sectorielle tient à son fort degré de technicité : l'entrelacs d'interventions d'acteurs institutionnels divers justifie à lui seul une contrainte de coordination, que l'échelon territorial apparaît plus opératoire à mettre en œuvre. Cependant l'administration d'Etat déconcentrée, représentée par l'Education Nationale et plus particulièrement par la Délégation académique à l'Enseignement Technique (DAET) s'appuie sur des ressources propres, constituées en particulier par les savoirs et savoir-faire des inspecteurs. Bien que de mieux en mieux équipées par le truchement des Observatoires régionaux emploi-formation (OREF), les Régions peinent à traduire en actes les diagnostics dont ils disposent sur le secteurs, les territoires infra-régionaux et les parcours de formation, d'orientation et d'insertion professionnelle. De fait, elles sont régulièrement cantonnées à une posture de prestataire d'ingénierie d'équipement face à une offre scolaire qui demeure largement hégémonique au sein de la régulation des cartes de formation.

1.1.1. Une régulation régionale négociée et « savante »

Cette régulation s'appuie sur un imposant écheveau de procédures, d'instruments et d'outillages mobilisant une configuration d'acteurs protéiforme. Depuis 1993, le Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (PRDF) a notamment pour objet « la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation permettant un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et prenant en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi. ». Son élaboration repose sur des négociations entre le conseil régional, les partenaires économiques et sociaux, les autres collectivités territoriales, les représentants de l'Etat. En appui, le CPER définit en règle générale des objectifs procéduraux et informationnels : développer l'information sur l'emploi et les qualifications en vue d'une meilleure orientation scolaire et professionnelle ; améliorer la qualité de la formation professionnelle par des procédures de certification, la reconnaissance de l'expérience professionnelle, l'individualisation des parcours de formation … ; mieux coordonner les programmes régionaux de formation professionnelle et les aides à l'emploi de l'Etat etc… Le déploiement de ces instruments est éclairé par les schémas prévisionnels de l'apprentissage et des formations initiales qui définissent à 4 ou 5 ans les besoins quantitatifs et qualitatifs de formation. En outre il peut être étayé par des contrats d'objectifs territoriaux qui, au niveau de telle ou telle branche, visent à mettre en cohérence les diverses voies de formation professionnelles initiales et continues ; ces contrats lien l'Etat, la Région et les organisations professionnelles. « Méta-instrument » de la régulation régionale (Verdier, Vion, 2005), le PRDF – étendu depuis 2002 à la formation des adultes – repose sur un modèle d'action publique qui implicitement, suppose que les parties s'engagent dans un jeu coopératif : mobilisant un principe de proximité spatiale, il vise à décloisonner les différents segments de l'action publique en matière de formation, à dépasser la diversité de leurs statuts (privé/public), de leurs modes d'organisation et de financement (scolaire ou sous contrat de travail), de leur échelle de référence prioritaire (national / régional / local) etc …

Ce contexte institutionnel pluraliste valorise les missions des observatoires régionaux emploi-formation (OREF) financés par les contrats de plan. S'appuyant sur des partenariats techniques avec les services régionaux de l'INSEE, leur mission a d'abord consisté à élaborer

une base régionale de données en matière de formation, d'emploi et de qualifications, puis à produire des diagnostics sectoriels en région de la relation formation-emploi. Il s'agissait déjà d'aller au-delà de la production de chiffres en donnant à ces derniers une signification propre à l'entité sociale et politique que constituait telle branche dans telle région, en vue de soutenir des projets collectifs de développement qui leur soient spécifiques. En outre en élaborant des diagnostics territoriaux, les OREF sont allés bien au-delà de la simple déclinaison régionale de la statistique nationale. Aussi leur positionnement a-t-il connu une très sensible évolution, passant du dossier statistique descriptif au diagnostic puis à la définition d'enjeux stratégiques ouvrant sur des préconisations d'action publique (Healy, Verdier, 2010). Cependant si ces observatoires sont aujourd'hui mieux qu'hier en mesure d'éclairer et d'accompagner une stratégie spécifique de développement régional, encore faut-il que celle-ci parvienne à s'imposer techniquement et politiquement.

1.1.2. Une mise à l'épreuve de la régulation régionale : l'élaboration des cartes de formation.

Alors que l'élaboration des PRDF a suscité un assez lourd travail de diagnostic et d'expertise destiné à équiper la prospective des qualifications, l'analyse des procédures de révision des cartes de formation donne à voir une forte « dépendance de sentier » à l'égard d'une régulation propre au secteur de l'éducation nationale. Les différents savoirs spécifiques au réseau de professionnels et d'experts placés sous la responsabilité hiérarchique et politique des recteurs jouent en effet un rôle crucial dans la mise en mouvement des cartes de formation, même s'ils sont en principe cadrés par les approches diagnostiques et prospectives développés par les OREF. Pour instruire les projets que les chefs d'établissement soumettent au rectorat et à la Région ; les inspecteurs de l'éducation nationale s'appuient sur une connaissance très fine des établissements, des contenus de formation offerts et souvent, des qualifications demandées par les entreprises locales tandis que les services académiques d'information et d'orientation se focalisent sur les ressorts de la demande sociale de formation en mobilisant les statistiques académiques sur les vœux des élèves et leurs cheminements entre les établissements de chaque bassin de formation. Bien outillés par une statistique sectorielle territorialisée, les acteurs de l'Education nationale mobilisent notamment trois indicateurs pour construire leurs jugements : l'évolution de la capacité d'accueil (en nombre de places pour chaque diplôme de telle spécialité proposée par tel établissement), le taux d'attractivité (rapport du nombre de vœux prioritaires d'orientation sur la capacité d'accueil) et le taux de remplissage (rapport du nombre de présents à la rentrée au nombre de places). Réunissant ces différents avis et ceux des branches professionnelles (voir ci-après), le délégué académique à l'enseignement technique (DAET) transmet au recteur un avis de synthèse. Il revient à la Direction de l'Organisation Scolaire du rectorat d'intégrer les incidences de l'évolution de la carte sur les postes d'enseignants, d'ultimes ajustements pouvant avoir lieu à l'issue des commissions paritaires entre l'administration et les syndicats. Au final le caractère largement interne à l'Education Nationale du processus atteste de la place prééminente qu'occupent les autorités académiques par delà les négociations et échanges avec les services de la Région dont la marge de manœuvre décisionnelle s'avère singulièrement réduite, même en cas de vote des élus.

Ce déséquilibre est aggravée par la faible implication des branches professionnelles : certes, leur consultation est politiquement d'autant plus incontournable qu'une série de conventions lient les rectorats à certaines d'entre elles mais au total, la problématique de la demande économique reste faiblement outillée. Peu de ressources statistiques leur sont fournies pour étayer les avis : ainsi dans l'académie d'Aix-Marseille, elles ne trouvent en appui que le « tableau de l'offre de formation par niveau ». Cet outillage minimal donne lieu à des réponses techniquement très hétérogènes qui reflètent l'équipement très variable des

branches (Jobert, 2002), du moins pour celles qui répondent, ce qui n'est le cas que de la moitié d'entre elles (en PACA). Tout se passe comme si elles préféraient garantir le maintien de leur prééminence sur les formations en alternance (contrats de professionnalisation mais aussi apprentissage) en restant prudemment extérieures (Méhaut et Verdier 2009). Il est d'ailleurs symptomatique que l'ORM, certainement l'un des OREF les plus développés en matière de diagnostics territoriaux ait renoncé à présenter son analyse des différentes offres de formation, constatant qu'elles restent régulées avant tout par des processus propres à chaque filière. Construite à la fois sur des temporalités spécifiques (l'année scolaire) et des outils de gestion stabilisés, la régulation territoriale des cartes de formation reste ainsi fondamentalement un processus interne aux dispositifs d'offre.

1.1.3. Des technicités instrumentales aux légitimités politiques : la question de « l'équipement » des rôles professionnels

Sur la base d'un fort degré d'autonomie de l'offre de formation, il s'avère que l'équilibre des forces entre acteurs régionaux et acteurs d'Etat diffère plutôt plus d'une académie à l'autre que d'une région à l'autre. En effet si l'engagement du recteur *intuitu personae* assure à l'autorité étatique une prééminence effective, il s'avère très variable comme on a pu l'observer lors des remaniements de la carte des formations professionnelles consécutifs à la récente réforme du baccalauréat professionnel dont la préparation se fait désormais en trois ans au lieu de quatre. Entre les deux académies de la région Rhône-Alpes par exemple, les conditions d'application de la réforme varient sensiblement. A Lyon, le tempo adopté par le recteur est *grosso modo* celui fixé par le ministre, à savoir une transformation des sections des lycées professionnels à hauteur de 20% à la rentrée 2008 suivie d'une généralisation dès septembre 2009, d'où une très forte contrainte sur l'agenda des discussions avec la Région appelée, en tant que de besoin, à réaliser les investissements nécessaires. A Grenoble, la démarche s'est appuyée dès 2007 sur des expérimentations, puis a consacré l'année 2008 à l'élaboration d'un diagnostic approfondi de l'ensemble des filières BEP-Bac Pro mené de concert avec les services de la Région, pour *in fine* généraliser la réforme en 2009. Ainsi un temps conséquent a pu être laissé au travail commun du rectorat et des équipes de la Région afin de prendre en compte les contraintes pédagogiques, techniques ou gestionnaires de chaque partenaire. A Lyon, l'avancée très volontariste de la réforme a certes permis de « boucler » formellement la mise en œuvre de la réforme dans les temps mais au prix d'ajustements postérieurs beaucoup plus délicats et coûteux (surtout pour la Région).

Par ailleurs, au sein des gouvernements régionaux, la répartition des rôles entre les élus en charge d'une délégation sur les lycées et/ou la formation professionnelle et les services administratifs reste une question délicate. Si les configurations varient sensiblement - par exemple, entre Rhône Alpes où s'affirme une Direction Générale des Services (DGS) de type « gouvernemental », à la légitimité technique et politique reconnue, et PACA où, en appui à un présidentialisme renforcé, le cabinet est nettement prééminent sur la DGS, il s'avère que, même très investi dans sa délégation, un vice-président tempère difficilement l'asymétrie décisionnelle vis à vis des rectorats[2]. Cette tendance n'est pas absente des évolutions rencontrées en Rhône Alpes en matière d'enseignement supérieur.

2 Il n'y parvient que s'il s'appuie sur des services experts aptes à construire une information statistique alternative en mesure de faire prévaloir des règles de décision d'ouverture et de fermeture de formations qui s'émancipent des logiques endogènes à l'appareil scolaire (voir à ce propos, le cas de la Région Île de France qui s'est notamment adjointe les services de spécialistes venus de l'INSEE).

1.2. La délicate affirmation d'une stratégie régionale en matière d'enseignement supérieur

Sur longue période, l'intervention de la Région se structure à l'ombre de l'État et des représentants de la communauté universitaire. Si dans certaines configurations, les questions universitaires permettent à la Région d'affirmer son leadership vis-à-vis des autres collectivités locales, l'engagement régional reste enchâssé dans une configuration où l'État domine la négociation en définissant les clefs de répartition financière entre établissements et fixe les règles du jeu. En outre ce sont les présidents d'université et les directeurs des grandes écoles qui définissent largement les opérations légitimes sans que la Région ne parvienne toujours à faire entendre sa spécificité. Il reste que ses services en charge de l'enseignement supérieur gagnent progressivement en visibilité mais à l'intérieur de l'organigramme qui lui est propre ; en Rhône Alpes, ils accèdent au statut de direction régionale en 2000 et leurs effectifs passent de 3 agents en 1989 à 25 en 2004. Tout en instillant à la marge des innovations, l'intervention de la Région soutient pour l'essentiel des dynamiques de sites initiés par l'État et mises en œuvre par les exécutifs universitaires. A l'instar d'autres Régions, elle tente, à la faveur d'une alternance, de promouvoir son propre projet.

1.2.1. Entre accompagnement et innovation à la marge,

Après des mesures initiales destinées à favoriser la mobilité internationale des étudiants et l'affirmation, par le biais du contrat de plan Etat-Région (CPER) 1989-1993, d'une volonté de lier l'aménagement du territoire universitaire au soutien de l'insertion professionnelle des étudiants, la Région Rhône Alpes voit son action largement redéfinie par le lancement du schéma U2000 en 1990. Malgré des velléités d'autonomiser ses interventions, la Région, dans le cours des négociations d'U2000, doit s'aligner sur la nécessaire satisfaction des besoins des universités, considérablement accrus par la massification de l'enseignement supérieur. Aussi en fonction des priorités définies par le schéma, la Région doit affecter la plus grande part des ses crédits à l'accueil des étudiants de 1er cycle de deux grandes agglomérations régionales – Grenoble et Lyon – alors que ses objectifs initiaux visaient à contre-balancer le poids de ces deux villes. La négociation du CPER 1994-1999 reprend pour l'essentiel les opérations prévues dans le schéma U2000.

Néanmoins la négociation du nouveau CPER permet à l'exécutif régional d'affirmer son leadership face aux autres collectivités locales : l'inclusion des politiques universitaires dans le CPER lui offre l'occasion de monopoliser les relations avec l'État, au détriment notamment des communautés urbaines de Lyon et de Grenoble. Il reste que malgré cette prééminence, la Région parvient difficilement à régionaliser l'enjeu universitaire alors qu'ont été mises en place la Conférence universitaire Rhône-Alpes (CURA), l'Association des grandes écoles de Rhône-Alpes (AGERA) et la Conférence des organismes de recherche en Rhône-Alpes (CEPRA). En effet, l'existence de deux rectorats – un pour Lyon, un pour Grenoble – ne favorise pas l'appréhension régionale des dossiers universitaires et recherche : les fonds alloués par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche sont fléchés par académie (60% pour Lyon ; 40% pour Grenoble en fonction du nombre d'étudiants) et les investissements restent largement discutés et mis en œuvre au niveau des sites métropolitains.

Certes des mesures innovantes de soutien à la mobilité internationale des étudiants et à l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont promues par le Conseil régional qui en outre lance des appels à projets propres comme Initiative Campus Action. Mais fondamentalement, le Plan « Université du 3ème millénaire » (U3M) lancé à la fin des années 1990 poursuit les logiques à l'œuvre dans U2000. C'est

toujours en cercle restreint et au niveau académique que les présidents d'université et les directeurs de grandes écoles formalisent les opérations qu'ils souhaitent voir financer. En outre les conditions de la réélection de Charles Millon à la présidence du Conseil régional en 1998 font entrer les relations de l'exécutif régional avec les universités dans une crise sans précédent. La crise aboutit même à une rupture momentanée des relations entre les universités rhône-alpines et le Conseil régional. Elles ne retrouveront leur cours normal qu'après l'élection, avec le soutien du Parti socialiste, d'Anne-Marie Comparini (UDF) à la tête de la Région en janvier 1999.

1.2.2. L'affirmation conjoncturelle d'une volonté politique de régionaliser la politique d'enseignement supérieur et de recherche

Mettant à profit l'affaiblissement de l'exécutif régional confronté à une majorité relative délicate à gérer politiquement, Roger Fougères, président socialiste de la commission enseignement supérieur entre 1998 et 2004, s'était ménagé une place plus importante au sein des négociations du volet universitaire d'U3M. A la faveur de l'alternance politique, il devient vice-président (VP) délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche. Se saisissant du SRESR, le nouveau VP s'efforce non seulement de relancer l'investissement régional mais aussi d'en redéfinir partiellement les principes de mise en œuvre. Entouré de quelques universitaires proches, il lance une vaste consultation au sein de la communauté académique. Organisée en quatre axes de travail - Recherche ; Enseignement supérieur ; Transfert de technologies, valorisation et innovation ; Culture scientifique, technique, industrielle et société –, elle vise à alimenter le Conseil régional en propositions d'intervention[3]. La négociation du schéma est marquée par un certain nombre de permanences. Conscient de la nécessité d'enrôler une communauté universitaire régionale plus habituée à se tourner vers les représentants de l'Etat, le VP promoteur du schéma ne se lasse pas d'insister sur la « *co-production* » du document censé exprimer le projet régional. Dans cette perspective, la consultation lancée par la Région ne se limite pas aux exécutifs des établissements mais s'efforce d'inclure le plus grand nombre au sein de la communauté académique (représentants des syndicats, enseignants-chercheurs désireux de participer à la consultation, personnels administratifs des établissements etc.).

Renouant avec le début des années 90, l'intervention régionale témoigne de la volonté de ré-équilibrer l'aménagement du territoire régional universitaire entre d'un côté, les deux grandes métropoles (Lyon et Grenoble) et de l'autre, les villes universitaires régionales de moindre rang (Saint-Étienne, Chambéry, Annecy). En outre, en globalisant son soutien à chaque établissement au travers d'un contrat pluriannuel fixant des objectifs et des domaines d'action prioritaires, le Conseil régional cherche à définir un partenariat avec chaque établissement qui renforce l'autonomie des établissements dans l'utilisation des crédits. En s'émancipant du partenariat avec l'État, le SRESR participe clairement de la mise en visibilité de l'action publique régionale. Il reste que les leviers d'action restent assez limités dès lors qu'ils ne sont pas étroitement articulés aux interventions des autres pouvoirs publics, de l'État en particulier. Autrement dit, au-delà d'un éventuel affichage momentané, la promotion du « jeune couple » Région-Universités ne saurait se concevoir à l'encontre du « couple historique » État-Universités.

---

3 Entre juin et novembre 2004, 8 groupes de travail sont organisés (3 réunions par groupe de travail sur plusieurs sites de la région), 500 personnes participent à cette consultation, 124 contributions sont recueillies. 450 personnes sont présentes lors du séminaire de présentation du SRESR le 22 novembre 2004 au Palais des congrès de Lyon.

En effet, dans le champ de cette compétence volontaire des Régions, la force de l'État ne tient-elle pas à l'asymétrie en sa faveur des moyens mobilisables, à l'exclusivité de son pouvoir normatif, notamment dans une perspective d'aménagement du territoire *national* de l'enseignement supérieur et de la recherche, sachant que le facteur équilibrant de ce pouvoir prééminent tient d'abord à l'autonomie des universitaires et peu aux capacités d'action des autres collectivités publiques, de la Région notamment ?

2. LE « RETOUR » DE L'ETAT COMME RHETORIQUE PERFORMATIVE FACE AUX IMPASSES DU GOUVERNEMENT REGIONAL ET AUX IMPERATIFS GESTIONNAIRES

La présence continuée de l'Etat déconcentré dans le cours maintenant ancien d'une décentralisation des prérogatives n'implique pas qu'on puisse dresser un portrait statique des relations inter-institutionnelles. Si « retour » il y a, on peut dès lors l'aborder sous le triple phénomène d'un évidement des formes partenariales de coordination, d'une re-hiérarchisation des relations institutionnelles, et enfin d'une managérialisation « par le haut » à travers l'administration d'une rationalisation budgétaire à laquelle les Régions ont bien du mal à échapper dans les deux secteurs ici en cause.

2.1. La référence au « retour de l'Etat » désigne un essoufflement des configurations partenariales

Sans qu'il soit besoin d'évoquer une remise en cause substantielle des dévolutions régionales, la référence à un « retour de l'Etat » désigne dans ces deux secteurs un tournant de l'action publique en région caractérisé par le délitement des partenariats contractuels et la portée limitée des travaux issus du dialogue social et/ou de l'incontournable consultation des diverses collectivités publiques.

2.1.1. Le PRDF et ses prolongements : une effectivité problématique

En PACA, plusieurs raisons convergent pour expliquer l'affaiblissement progressif du bel édifice politico-cognitif initialement constitué autour de l'articulation PRDF-OREF. Les unes, instrumentales, sont endogènes au dispositif, les autres, de nature politique, ne lui sont pas directement imputables. Parmi les raisons endogènes, compte l'élaboration avortée du schéma prévisionnel des formations initiales, déstabilisé par une charge procédurière des syndicats enseignants alors qu'il était décisif pour asseoir techniquement une capacité partagée de programmation des cartes des formations. L'absence de ce référent prévisionnel réduit dès lors la capacité de l'Etat et de la Région à réguler conjointement la carte des formations ; ce déficit ouvre parallèlement la voie à des régulations autonomes. En Rhône-Alpes où le PRDF relève de trois groupes de travail tripartites (Etat, Région et partenaires sociaux), celui en charge du thème « publics et parcours » est confronté à une participation irrégulière des représentants des rectorats, tandis que le groupe « territoires » occupe difficilement sa « place centrale » au sein du plan, cantonné qu'il est à de simples échanges de points de vue. En outre, dans les deux régions, se confirme l'incapacité de la contractualisation par branches à contribuer à la mise en cohérence des différentes cartes de formation professionnelle initiale et continue : les conventions d'application qui devaient encadrer l'évolution annuelle des cartes n'ont pas la régularité nécessaire ; l'extension de ces contrats (aux questions de travail) se traduit par une certaine dilution des enjeux ; enfin la place plus large donnée en Rhône Alpes aux organisations interprofessionnelles, en PACA aux confédérations syndicales, conduit à un repli sur soi de certaines branches (telle la métallurgie en PACA).

2.1.2. Dissociation des échelles de référence en matière d'enseignement supérieur

La mise en place des dispositifs promus par le Pacte pour la recherche (RTRA et RTRS[4], PRES[5]) provoque un désajustement progressif entre les interventions du ministère et les politiques de la Région. Deux échelles sont *de facto* en concurrence : la métropolitaine qui, en Rhône-Alpes, innerve la plupart des projets soutenus par l'État ; la régionale qui évidemment a la faveur très nette de la Région. Cette concurrence scalaire se donne à voir dans de nombreuses négociations comme celle du CPER 2007-2013. La volonté ministérielle consiste à diriger prioritairement les fonds publics sur les RTRA et les pôles de compétitivité mondiaux ; elle s'oppose au souhait de la Région de voir l'action publique s'appuyer sur propres dispositifs, les « clusters de recherche », dont 14 ont été mis en place à partir de 2005. Réseaux de laboratoires travaillant sur des thématiques reconnues d'intérêt régional, les clusters visent à structurer le potentiel de recherche rhône-alpin en étroite association avec les centres de recherche. Derrière ces luttes de *leadership* Etat versus Région se profilent des enjeux relatifs à la structuration du territoire régional en matière d'enseignement supérieur et de recherche. En effet ces clusters associent systématiquement des acteurs de plusieurs métropoles alors que les structures de coopération habilitées par l'État sont en règle générale définies autour de l'une des deux grandes métropoles régionales, Lyon ou Grenoble.

2.2. Le « retour de l'Etat » désigne une réaffirmation des légitimités sectorielles

Ce mouvement s'opère selon des modalités différentes : pour ce qui est de la formation professionnelle, il relève d'initiatives unilatérales du ministère et de sa représentation en région ; en matière d'enseignement supérieur et de recherche, il est indissociable des choix formulés en propre par les communautés universitaires.

2.2.1. Des réformes de la formation conçues dans l'urgence : mobilisation des services académiques

De la part de l'Etat, se succèdent des réformes élaborées sans grande concertation avec les collectivités territoriales (ou quiconque), alors même qu'elles concernaient très directement les compétences institutionnelles transférées à ces dernières : développement quantitatif de l'apprentissage du plan de cohésion sociale de 2005, introduction de « l'apprentissage junior »[6] du Plan d'urgence pour l'emploi de 2006, réforme des études préparatoires au baccalauréat professionnel en 2007 … Pour leur part, les Régions vont promouvoir, de manière plus ou moins véhémente, l'idée d'« un service public régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage ». S'inscrivant dans une rhétorique avant tout politique, cette orientation est adoptée sans guère de concertation préalable avec les services de l'Etat pourtant en charge du contrôle pédagogique et social de l'apprentissage (*via* les rectorats et l'inspection du travail) ou du contrôle réglementaire de la formation professionnelle continue (*via* la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation

4 Les RTRA (Réseaux thématiques de recherche avancée) et les RTRS (Réseaux thématiques de recherche et de soins) sont des réseaux de laboratoires (et pour les RTRS de laboratoires et de centres hospitalo-universitaires) travaillant sur une thématique proche, sélectionnés par l'État pour développer des recherches communes.

5 Les PRES (Pôles de recherche et d'enseignement supérieur) sont des regroupements d'établissements (universités et grandes écoles) qui mutualisent la gestion de certaines compétences comme la valorisation, la formation doctorale ou la communication internationale.

6 Il rend cette forme d'alternance école-entreprise accessible dès 14 ans : elle fera l'objet d'un refus de l'ensemble des Régions.

professionnelle). Mais elle permet aux Régions de s'afficher comme les gardiennes de l'intégrité de services publics mis à mal par un « gouvernement néo-libéral ». De manière connexe, les réticences des exécutifs régionaux à favoriser le développement de l'apprentissage dans les lycées vont d'autant plus contribuer à tendre les relations avec les rectorats que ceux-ci ont à faire face aux effets du déclin démographique et comptent sur l'apprentissage en lycée pour maintenir ici ou là les effectifs.

Tenus de mettre sur pied un projet académique déclinant les programmes nationaux d'action et de performance de la LOLF, les recteurs sont incités à exercer pleinement leurs prérogatives institutionnelles. Certains le font au nom d'un intérêt général dont ils seraient les gardiens exclusifs : il s'agit de re-mobiliser l'ensemble des services académiques au risque de négliger l'approfondissement des coopérations avec les partenaires extérieurs. Ainsi dans un contexte marqué par une panne des dispositifs partenariaux, le recteur d'Aix-Marseille réaffirme la prééminence de ses services en matière de régulation de la carte des formations scolaires, tout en respectant à la lettre les différentes étapes de la procédure de concertation avec la Région. A compter de 2005, le projet de modernisation de la gestion académique (intitulé « La route haute vers la réussite scolaire ») rappelle certes que cette « ambition » doit donner lieu à une large concertation et respecter les « cadres structurants » déterminés avec le conseil régional. Mais il reste que sa cohérence est avant tout recherchée dans sa capacité à articuler sous la houlette du rectorat les « projets de performance » de l'académie aux capacités d'action des lycées professionnels et technologiques.

De fait chaque partenaire se consacre plus exclusivement aux logiques propres dont est porteur le dispositif de formation dont il a juridiquement la responsabilité (les lycées versus les CFA). La tendance est nettement plus affirmée du côté des rectorats qui, de longue date, maîtrisent un savoir-faire gestionnaire, peuvent s'appuyer sur un corps incontournable d'inspecteurs-experts, bénéficient de services statistiques bien outillés, et disposent de solides relais territoriaux avec les chefs d'établissement. En bref, pour un rectorat, affirmer son autonomie d'action est jouable et relativement peu coûteux en termes organisationnels : se reconstituent ainsi les avantages d'une politique sectorielle affranchie des pesanteurs de partenariats souvent plus subis que choisis. Côté Région, les conséquences sont nettement plus négatives compte tenu d'une structuration beaucoup plus légère en expertise et de l'existence de cloisonnements internes entre des services aux champs d'intervention variés (formation versus emploi versus développement économique), qui témoignent d'une décentralisation segmentée et de surcroît incomplète.

2.2.2. Promouvoir l'excellence académique : polariser ou équilibrer ?

La règle pose que les PRES, les RTRS, les RTRA et les pôles de compétitivité doivent favoriser l'affirmation ou l'émergence d'une excellence distinctive, de niveau international. Le principe de la sélection est prééminent dans les choix que fait l'État mais il s'exerce sur la base de projets locaux, dont le périmètre n'est pas prescrit a priori. Ainsi la structuration métropolitaine qui prévaut en Rhône-Alpes résultent de projets formalisés par la communauté académique avant d'être retenus par l'État. Il n'y a là aucune fatalité puisqu'en Bretagne ou en Nord Pas-de-Calais, par exemple, les PRES sont régionaux.

Les choix de la communauté universitaire ont réactivé une distinction déjà présente entre structuration métropolitaine et structuration régionale. C'est ainsi que le PRES de Lyon se structure sur un périmètre métropolitain en 2007, alors que le vice-président délégué à la recherche et à l'enseignement supérieur est favorable à la constitution d'un PRES régional associant Lyon et Grenoble (Aust et *alii*, 2008). Deux ans plus tard, la création du PRES Université de Grenoble scelle la primauté du découpage métropolitain. Pour autant, celui-ci ne remet pas en cause le soutien financier de la Région aux PRES. Son vice-président milite

pour que les universités de Saint-Étienne et de Savoie ne soient pas exclues des restructurations en cours : l'une rejoint le PRES lyonnais en 2008, l'autre le PRES grenoblois en 2010. Sortes de compromis, ces élargissements du périmètre géographique et institutionnel des PRES soutiennent l'inclusion de la quasi-totalité des établissements rhône-alpins dans des structures de coopération.

2.3. Le « retour » par les impératifs gestionnaires : quelles incidences ?

A ce jour, on constate peu de « débordements » ou de crises ouvertes dans la mesure où les diverses régulations régionales sont enserrées dans un ensemble de normes et de règles techniques acceptées peu ou prou par les protagonistes. Cependant la modestie des évolutions constatées au regard de la machinerie procédurale imposante se trouve régulièrement dénoncée (Rapport de l'Inspection des Finances 2006), et la politique revient alors au centre des ajustements, adossée à l'impératif gestionnaire.

2.3.1. Formation professionnelle : formatage par les référents et rationalisation budgétaire

La conception partagée de la relation formation-emploi, la forte stabilité des procédures communes, enfin la nécessité de s'ajuster aux contingences de la démographie scolaire, expliquent que les impasses partenariales n'aient pas donné lieu, jusqu'à présent, à des défaillances majeures de la coordination de l'action publique. En premier lieu, les équipes des acteurs publics en charge des cartes de formation professionnelle initiale adhèrent à une approche non « adéquationniste » de la relation formation-emploi. Une seconde dimension d'ordre paradigmatique tient au principe partagé d'égalité d'accès à la formation, notamment territoriale : l'application mécanique de critères de gestion fondés sur des taux de remplissage des formations et des établissements est alors discutée, y compris moyennant des controverses publiques comme en Rhône Alpes, ce qui ouvre *in fine* la voie à des accommodements locaux ; ainsi des formations comptant un nombre significatif de places vacantes seront maintenues au nom d'impératifs d'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'outillage qui s'est mis en place dans le cadre de la démarche partenariale portée par l'élaboration du PRDF produit des effets durables en matière de coordination, malgré l'affaiblissement constaté. La mise au point de calendriers convergents, les productions des OREF, les bases de données et les indicateurs communs continuent à cadrer la régulation des cartes et font en sorte que les désaccords ne soient pas plus que des exceptions.

Impensé originel des politiques de formation et d'éducation en région, les justifications gestionnaires ne sont pourtant pas nouvelles. Mais depuis 2007, elles se font explicites pour devenir une référence majeure des logiques d'action. Ainsi les proviseurs doivent situer leurs demandes de formation dans un plan triennal qui d'une part, permet aux établissements de visualiser d'éventuelles mutualisations de leurs offres, et d'autre part, préciser si les « moyens demandés » portent sur des heures d'enseignement, des locaux ou des équipements. Mais surtout, à la faveur de la réforme des bacs pro, la règle de négociation en vigueur pour les ouvertures de sections repose sur l'échange d'un « gage » à l'issue duquel une ouverture de formation doit impérativement donner lieu à une fermeture[7].

---

7 En témoigne, ce dialogue saisi sur le vif dans un bassin de formation de l'académie d'Aix-Marseille :

Proviseur : *Nous avons une 2ème proposition, un CAP « transport par câble » qui n'existe qu'en Savoie (…).*

Inspecteur : *le président du BTP 05 est favorable pour la Hautes Alpes.*

Recteur : *Le financement de ce CAP est prévu comment ?*

Chef d'établissement : *Pour les heures-formateur, nous avons un TZR (Titulaire sur Zone de Remplacement).*

Recteur : *Ca c'est la personne, c'est pas les heures-service, vous ne me ferez pas le coup...*

Cet « effort d'organisation et de modernisation » (termes d'un projet académique) témoigne de la montée en puissance d'un savoir managérial désormais crucial pour dégager l'accommodement le plus efficace possible entre d'un côté, la maîtrise des coûts adossée au principe du « gage » et de l'autre, la pertinence territoriale des projets pluri-annuels d'établissement. Dans l'académie d'Aix-Marseille, le cadrage managérial des établissements s'appuie sur un travail statistique sophistiqué et, dans un contexte de rationnement sévère des moyens, il peut néanmoins dégager des marges de manœuvres non négligeables.

Mais le référentiel gestionnaire n'est plus l'exclusivité de l'Etat. Ainsi il apparaît de plus en plus fréquemment dans les entretiens auprès des acteurs de la Région qui assurent, selon leurs propos « le gîte et le couvert » des lycéens et reprochent régulièrement à l'Etat les limites coûteuses de sa prospective.

2.3.3. Sélection et rationalisation du soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

La sélectivité croissante des outils d'intervention du ministère accentue le déphasage accentue le déphasage entre l'action de l'Etat et celle de la Région. Ainsi en se donnant pour objectif de ne pas distinguer plus de dix sites en France, l'Opération Campus bouscule la volonté régionale de promouvoir un développement équilibré entre l'ensemble des universités de Rhône Alpes (Lyon, Grenoble, Saint-Etienne et Chambéry) : les résultats consacrent la domination des deux grandes métropoles en attribuant des fonds ministériels aux seuls projets lyonnais et grenoblois. En outre la Région peut difficilement contrebalancer le nouveau cours des politiques ministérielles, puisque l'appel à projet fait du soutien local et régional un critère de sélection des projets. Néanmoins si la Région annonce qu'elle appuie financièrement les projets lyonnais et grenoblois, elle cherche à pondérer les effets de cette opération en investissant en propre sur les sites non retenus par l'État (Saint-Étienne, Roanne, Annecy, Chambéry, Bron Parilly et Rockefeller pour Lyon). Comme dans les politiques urbaines (Epstein, 2005), le recours à des appels d'offres compétitifs engendre une mise en concurrence plus nette des collectivités locales en les privant de possibilités de négociation et transforme significativement la relation entre la Région et l'État.

Conclusion

Dans son analyse sur « l'ordre budgétaire », Alexandre Siné (2006) distingue quatre dimensions dans l'évolution des dépenses de l'Etat, qui concernent la structure des dépenses, « l'effet taille » des secteurs concernés, la variable partisane traduisant des arbitrages politiques, enfin un effet agenda qui explique en partie les cycles budgétaires.

Première composante des budgets régionaux, le secteur de la formation professionnelle témoigne des recompositions de l'intervention de l'Etat, du déploiement de différentes échelles de gouvernement et de la fabrique de l'action territoriale mobilisant une configuration d'acteurs protéiforme au travers de processus plus coordonnées dans les discours que dans les pratiques collectives. S'il est difficile de parler de « retour de l'Etat » pour une action publique dans laquelle l'administration déconcentrée n'a jamais, en situation, réellement cédé de terrain, mais où elle s'est appuyée sur l'action croissante des Régions, néanmoins la conjoncture récente d'orientations managériales résultant d'une conception de

---

Chef d'établissement : *on va transformer le cycle BEP-Bac Pro 4 ans en Bac Pro 3 ans donc on gagne un an.*

Recteur : *oui, mais dans trois ans... Le dossier est intéressant, mais il me faut l'avis de la Région et il faut trouver 16 fois deux heures... et vous n'avez pas de gage autre que virtuel à proposer.*

programmes évalués par une série d'indicateurs de performances pose la question d'un « poids » de l'Etat, qui conjugue l'injonction réformiste à une forme de délestage financier.

En matière d'enseignement supérieur, compétence « volontaire », les enjeux budgétaires sont certes moindres mais il reste qu'à partir de 2004, l'action de la Région (en l'occurrence Rhône Alpes) se voit confrontée à une tension montante entre les objectifs qu'elle promeut, en terme notamment d'équilibre territorial, et des principes d'intervention ministériel à la sélectivité croissante. Qui plus est, contrainte d'abonder financièrement les résultats des appels à projets de l'Etat, elle finit par entrer dans le jeu de cette sélection au moment même où elle s'efforce d'en pondérer quelque peu les effets.

Dans les deux cas, pour des raisons différentes, la Région peine à influer sur le cours d'une action publique qui relève d'abord de la responsabilité d'un duo « sectoriel » : l'Etat et les branches professionnelles d'un côté, le Ministère et les établissements d'enseignement supérieur de l'autre.

Au final, l'échelle régionale s'impose difficilement d'un côté, face à l'espace propre de l'académie (notamment dans les grandes régions où interviennent au moins deux rectorats), de l'autre, face aux pôles universitaires.

Références

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

Aust J., Crespy C., 2009, « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs Locaux*, n° 82, 64-72.

Bel M. et Dubouchet L (eds.)., 2004, *La décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?* La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Desrosières A., 2000, « L'Etat, le marché et les statistiques. Cinq façons d'agir sur l'économie », *Courrier des statistiques* n° 95, décembre, 3-10.

Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, 96-111.

Faure A., Muller P., 2007, *Actions publiques et changements d'échelles : les nouvelles focales du Politique*, Paris, L'Harmattan.

Healy A., Verdier E., 2010, « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux emploi-formation. Rhône Alpes versus Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Revue Française de Socio-Economie* n° 5, 141-164.

Jobert A., 2002, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires* , Octarès, Toulouse.

Jobert A. (dir.), 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Coll. Travail & Société. Vol. 61, Peter Lang, Bruxelles.

Méhaut P., Verdier E., 2009, « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle » in Duclos L., Groux G., Mériaux O. (eds) *Les nouvelles dimensions du politique : régulations professionnelles et régulations sociales*, Coll. Droit et société ; 19, LGDJ, p. 201-216.

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

Musselin Ch., Paradeise C., 2009, "France. From Incremental Transitions to Institutionnal Change", in Paradeise C., Reale E., Bleiklie I. et Ferlie E. : *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Dordrecht, Springer, 21-49.

Padioleau G., 1993, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Bezes P., *L'action publique volontariste*, L'Harmattan, Paris.

Reynaud J-D., 2003, « Réflexion : La négociation, l'accord, le dispositif » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 179-192.

Salais R., 1998, « Action publique et conventions : « état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Coll . Droit et Société n° 24, L.G.D.J., Paris, 55-82.

Siné A., 2006, *L'ordre budgétaire, l'économie politique des dépenses de l' État*, Coll. Études politiques, Economica, Paris.

Verdier E., Vion A., 2005, “ Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France”, *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 161-183.