L'Etat entre retrait et réinvestissement des territoires

Jérôme Aust, Benoit Cret

▶ **To cite this version:**

Jérôme Aust, Benoit Cret. L'Etat entre retrait et réinvestissement des territoires : Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique. Revue française de sociologie, 2012, 53 (1), pp.3 - 33. hal-01522866v1

HAL Id: hal-01522866

https://sciencespo.hal.science/hal-01522866v1

Submitted on 15 May 2017 (v1), last revised 19 Oct 2018 (v2)

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.

R. franç. sociol., 53-1, 2012, 3-33

Jérôme AUST
Benoît CRET

L'État entre retrait et réinvestissement des territoires

Les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie face aux recompositions de l'action publique*

RÉSUMÉ

En prenant le cas d'un service déconcentré du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche – les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) –, l'article analyse les restructurations qui marquent, depuis le début des années 1980, la relation entre l'État et son territoire et leurs effets sur l'appareil bureaucratique étatique. Alors que les DRRT sont créés en 1981 pour promouvoir de nouveaux partenariats avec les acteurs locaux, ils sont progressivement marginalisés du gouvernement des politiques de recherche et d'innovation. L'implication croissante des collectivités locales et le recours de plus en plus fréquent à des appels à projets compétitifs par l'État aboutissent à organiser de manière directe les relations entre le centre étatique, les élus locaux et les représentants du monde académique. Seule la gestion de certains fonds européens est favorable aux DRRT. Le gouvernement des politiques de recherche et d'innovation témoigne donc de phénomènes de retrait et de réinvestissement des territoires : si l'État s'appuie de plus en plus sur les collectivités locales, des structures et des projets territoriaux pour piloter ces politiques publiques, c'est cependant en désinvestissant ses services déconcentrés, qui ne jouent plus un rôle de médiation entre le centre étatique, le personnel politique et la communauté académique locale.

Les politiques de recherche et d'innovation ont fait, ces trente dernières années, l'objet de nombreuses restructurations. Si elles étaient, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, largement dominées par une intervention quasiment monopolistique de l'État, elles sont aujourd'hui gouvernées par des configurations d'acteurs plus polycentriques. À partir du début des années 1980, la Commission européenne (Caracostas et Muldur, 2001) et les autorités locales (Aust et Crespy, 2009a) participent en effet de manière croissante

* Nous tenons à remercier chaleureusement Henri Bergeron, Patrick Castel, Cécile Crespy, Christine Musselin et Audrey Vézian pour leurs remarques pertinentes et constructives sur une première version de ce texte. Nos remerciements vont également aux relecteurs de la *Revue française de sociologie*, qui ont largement contribué à l'amélioration de cet article. Nous tenons enfin à remercier le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui a financé cette étude. Comme il est de coutume, le contenu de ce texte n'engage que ses deux auteurs.

à leur pilotage en augmentant de manière continue les crédits qu'elles y consacrent, en nouant des partenariats avec les États et en développant des instruments propres d'intervention. Cette multiplication des niveaux d'intervention se double d'une refonte des modalités de direction de ces programmes. Les années 2000, aux côtés de la création d'agences et d'indicateurs, sont marquées par un appui plus net des autorités publiques sur les territoires pour piloter ces politiques publiques. De 2004 à 2010, la France voit ainsi le lancement de six initiatives gouvernementales qui, par la promotion de regroupements ou la formalisation de projets, s'appuient sur des coopérations territoriales pour restructurer le système français de recherche et d'innovation (1). Les collectivités locales participent aussi de cette dynamique : le développement des schémas d'enseignement supérieur et de recherche par les Conseils régionaux dans la seconde moitié de la décennie 2000 contribue à faire du territoire régional un support de l'intervention publique. L'action de la Commission européenne conforte enfin ce processus. L'intégration d'un volet innovation dans le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) se traduit par la formalisation de priorités s'appuyant sur des diagnostics territoriaux.

Engagées par des niveaux de gouvernement distincts, ces restructurations ont ceci de commun qu'elles redéfinissent doublement le gouvernement de la recherche et de l'innovation. Elles correspondent d'abord à l'abandon de logiques colbertistes (Mustar et Larédo, 2002), qui, au moins en France, dominaient le pilotage de ces politiques publiques (Cohen, 1992). En lieu et place des grands programmes pilotés depuis le centre étatique, ces projets territoriaux n'ont plus vocation à s'appliquer uniformément sur l'espace national, mais, au contraire, à délimiter des solutions adaptées à l'idiosyncrasie de chaque aire territoriale. La multiplication de ces dispositifs marque donc un glissement, jamais neutre (Faure et Muller, 2007 ; Ruegg, 2007), dans l'échelle utilisée pour percevoir les problèmes et construire les solutions. Le lancement de ces réformes participe ensuite de la contestation de la place de l'État dans le gouvernement de l'action publique. Non pas que l'État ait toujours disposé d'une position monopolistique : en France, les collectivités locales ont, sous la Troisième République, participé à la structuration des systèmes scientifiques locaux (Paul, 1985 ; Grossetti, 1994 ; Grossetti, Grelon, Birck *et al.*, 1996) ; la Commission européenne a cherché à intervenir dès les années 1960 dans le gouvernement de la recherche (Jourdain, 1995). La croissance de l'implication des niveaux européens et locaux et les volumes

(1) Sont ainsi successivement lancés des appels à projets visant à instituer des pôles de compétitivité (2004) qui visent à promouvoir les relations entre science et industrie, des Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA – 2006) et des Réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS – 2007), qui ont pour but de favoriser les relations entre laboratoires de recherche travaillant sur une même thématique, des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES – 2007) pour développer les relations entre les établissements d'enseignement supérieur. L'Opération Campus (2008) et les Initiatives d'excellence (lancées dans le cadre du Grand emprunt en 2010) qui cherchent à doter la France d'une dizaine de campus de rayonnement international participent aussi de cette dynamique en demandant aux institutions académiques de formaliser des projets associant des institutions d'un même site géographique.

de crédits engagés confrontent cependant, à partir du début des années 1990 et surtout des années 2000, l'État à des régulations concurrentes inédites.

Ces tendances à la redéfinition de la place de l'État dans l'action publique et à l'appui plus net sur des territoires ont été entrevues dans de nombreux domaines d'action publique sans cependant que les liens unissant les deux processus fassent l'objet d'interprétations univoques. Les analyses conduites entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990 insistent plutôt sur le fait que l'appui plus net sur les territoires pour piloter l'action publique correspond à une forme de banalisation de l'État. À mesure que les collectivités locales et l'Europe contesteraient la place de l'État dans l'action publique, à mesure que les recettes d'action hiérarchiques et sectorielles s'épuiseraient (Muller, 1992), l'État deviendrait un acteur parmi d'autres des politiques publiques. Ses modes d'action passeraient alors moins par la hiérarchie et la contrainte que par la recherche d'une coconstruction de l'action publique. La littérature sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995) et sur la territorialisation de l'action publique (Duran et Thoenig, 1996) partage l'économie générale de cette interprétation en insistant sur la transformation du rôle de l'État et la prévalence accrue de la coordination entre des acteurs et des niveaux multiples. Ce constat d'ensemble est cependant révisé au cours des années 2000. Le développement progressif d'appels à projets mettant explicitement en compétition les projets territoriaux pour l'allocation des fonds étatiques engage certains analystes à voir là les germes d'une redifférenciation de l'État à l'égard des intérêts locaux. Dans le champ des politiques urbaines, Epstein (2005) conclut à l'engagement de tels processus : pour l'auteur, la constitution de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), la déclinaison progressive des recettes managériales dans l'administration et l'acte II de la décentralisation marquent un nouveau cycle dans les relations entre l'État et les territoires locaux. En passant par des appels à projets pilotés par des agences, en énonçant des critères d'intervention conditionnant l'octroi des crédits étatiques et en mettant en compétition les territoires les uns avec les autres, l'État central pilote à distance la formalisation des projets locaux. La promotion des partenariats, ouverte avec la première vague de décentralisation, ne constitue alors qu'une parenthèse rapidement refermée par un État qui réaffirme son autorité à partir des années 2000. D'autres analyses contestent plus radicalement la conclusion d'un retrait de l'État observé au cours des années 1980-1990 par les travaux sur la gouvernance urbaine et la territorialisation de l'action publique. En reprenant certains des prémisses de la sociologie urbaine marxiste française, les tenants du rééchelonnement politique (*political rescaling*) font de la transformation du rapport de l'État aux territoires le vecteur de la restructuration de son influence (Brenner, 2004). Pour les tenants de cette approche, les années 1960 constituent un moment où l'action étatique cherche à pallier les déséquilibres spatiaux produits par le développement du capitalisme en planifiant le développement économique à une échelle nationale. Les années 1980 sont l'occasion d'une révision drastique de ce projet : prenant acte et contribuant par son action à l'essoufflement du fordisme, l'État cherche à renforcer la compétitivité de certaines franges de

son territoire en y concentrant ses crédits au moyen de politiques de localisation des investissements (*locational policy*). L'érosion de l'échelle nationale comme échelle de traitement des problèmes publics et la multiplication des niveaux de gouvernement ne correspondent donc pas à une dilution du pouvoir étatique, bien au contraire. En imposant une redéfinition de l'échelle pertinente d'intervention, l'État préserve son influence dans une configuration d'acteurs plus polycentrique et participe activement à l'avènement d'une économie articulée autour de grands pôles urbains entretenant des relations lâches avec leur hinterland. L'appui sur des projets territoriaux dans la formalisation de l'action publique n'est donc progressivement plus vu comme le signe avant-coureur d'une banalisation de l'État mais, au contraire, comme constituant le ferment de sa réaffirmation.

En poursuivant l'exploration des liens entre redéfinition de la relation étatique aux territoires et réaffirmation de l'État dans l'action publique, cet article se propose de comprendre les recompositions qui marquent les politiques de recherche et d'innovation. S'il reprend l'intuition d'une réaffirmation de l'influence étatique par une mise en compétition plus explicite des territoires, il cherche à en préciser la portée, la chronologie et les effets sur l'appareil bureaucratique étatique (2). À cette fin, il propose de retenir un service déconcentré du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche – les Délégations régionales à la recherche et à la technologie – comme laboratoire d'analyse des restructurations de l'action publique et de leurs effets sur les services étatiques. Créés en 1981, ces services sont, avec les Rectorats d'académie, l'échelon déconcentré du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ils ont à leur tête un Délégué régional à la recherche et à la technologie (DRRT) : généralement professeurs des universités, directeurs de recherche ou ingénieurs des grands corps de l'État (3), les DRRT sont nommés par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Souvent eux-mêmes scientifiques (4), les DRRT sont en charge de l'animation régionale de la politique ministérielle. À ce titre, ils sont impliqués dans plusieurs politiques publiques. Ils participent d'abord à la négociation de dispositifs de planification d'investissements associant plusieurs niveaux de gouvernement, comme les contrats de projet État région (CPER) et les programmes FEDER. Ils sont ensuite en charge du développement des relations science/industrie. Leur implication dans ce champ se traduit

(2) Tout en reconnaissant que l'État est traversé de conflits et de concurrences (par exemple Brenner, 2004, p. 176), les tenants du *political rescaling* n'en tiennent en effet que peu compte dans leur analyse, en ne mettant au jour ni les groupes qui, à l'intérieur de l'État, soutiennent les dynamiques de redéfinition de la relation aux territoires, ni les concurrences qui travaillent l'institution étatique. Pour une remarquable synthèse critique des avancées et des limites de ces travaux, voir Jouve (2007).

(3) La part des DRRT issue des différents corps composant la profession académique est cependant très importante. En 1992, par exemple, 56 % des DRRT sont professeurs des universités, 12 % directeurs de recherche, 12 % maîtres de conférences, 8 % chargés de recherche ou assimilés et 8 % ingénieurs de recherche.

(4) 95,24 % des DRRT nommés entre 1999 et 2006 ont un doctorat. Ils sont 40,91 % à avoir une formation en physique, 27,27 % en chimie et 13,64 % en biologie.

essentiellement par la promotion de l'insertion des chercheurs ou de techniciens supérieurs dans les entreprises, et le suivi des politiques publiques destinées à favoriser les partenariats entre les établissements scientifiques et les entreprises (Centre régionaux d'innovation et de transfert de technologie [5] et pôles de compétitivité) ou à soutenir les dépenses de recherche et développement (R&D) dans les entreprises (crédit d'impôt recherche). Les DRRT sont enfin en charge du développement de la culture scientifique et technique en région et de l'organisation de la Fête de la science. La répartition inégalitaire des activités scientifiques et techniques sur le territoire français (6) les place dans des situations contrastées. Les moyens humains dont ils disposent, partiellement adaptés aux caractéristiques de leur région d'exercice, ne suffisent pas à compenser l'inégale distribution des activités de recherche : les DRRT des régions les plus importantes n'ont qu'un ou deux adjoints, disposant fréquemment d'une formation scientifique, pour les assister dans leurs missions. Placés, au moment de l'enquête, au sein des Directions régionales de l'industrie, de l'innovation et de l'environnement (DRIRE), les délégués exercent leurs missions sous la responsabilité du préfet de région.

Deux raisons nous poussent à retenir ces services comme observatoires de la refonte des relations unissant l'État et ses territoires et de ses effets sur l'appareil bureaucratique étatique. D'abord, d'un point de vue général, l'analyse des services déconcentrés de l'État a été une perspective féconde pour comprendre les restructurations des relations entre l'État et les territoires. C'est en partant des services extérieurs de l'État que les enquêtes conduites dans les années 1960-1970 ont mis au jour les mécanismes du jacobinisme apprivoisé (Grémion P., 1976) et de la régulation croisée (Thoenig, 1975 ; Crozier et Thoenig, 1975). C'est encore en partant des services déconcentrés que les travaux conduits dans les années 1980-1990 ont souligné l'essoufflement de ce régime de relations et le difficile repositionnement des échelons territoriaux dans la France d'après-décentralisation (Grémion C., 1992 ; Muller, 1992 ; Duran et Thoenig, 1996). On ne dispose cependant pas de telles analyses, à de rares exceptions (Nay, 2001 ; Reigner, 2002 ; Douillet et

(5) Les CRITT sont des structures de soutien à l'innovation technologique cofinancées par l'État et les Conseils régionaux et comptent les DRRT parmi les membres de leur conseil d'administration.

(6) Les indicateurs régionaux de la recherche et de l'innovation publiés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche donnent une bonne mesure de cette répartition inégalitaire des moyens et des résultats (*outputs*) de la recherche et du développement technologique, y compris quand on rapporte la position régionale aux caractéristiques de la région en termes de produit intérieur brut (PIB) ou de population. Les dépenses de recherche et développement réalisées en Île-de-France représentent ainsi 3,11 % du PIB régional ; celles engagées en Poitou-Charentes ne sont égales qu'à 0,78 % du PIB régional. La densité scientifique – nombre d'articles publiés rapporté à la population régionale – est, en Île-de-France, plus de six fois supérieure à celle qui prévaut en Picardie. La même inégalité prévaut en ce qui concerne le nombre de brevets de haute technologie déposés rapporté à la population régionale (1 brevet de haute technologie pour environ 10 531 habitants en Île-de-France ; 1 brevet pour environ 187 620 habitants en Picardie). *Source* : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Les indicateurs régionaux de la recherche et de l'innovation*, mars 2007.

Maillard, 2008), pour la période la plus récente, alors que de nouvelles formes de centralisation, liées à la déclinaison des recettes managériales dans l'appareil étatique (Bezes, 2009), émergent au tournant des années 2000. Désinvestis par des analystes de l'action publique plus focalisés sur les restructurations qui se jouent au sein des agences (Benamouzig et Besançon, 2008) ou des services centraux (Bezes, 2008, 2009 ; Genieys, 2008) (7), les services déconcentrés permettent toujours, à notre sens, de poursuivre une réflexion sur l'institution étatique en se concentrant sur sa « capacité à faire » au niveau « où se construit l'ordre social et politique au quotidien » (Duran, 2006, p. 758). Les DRRT nous semblent, ensuite et surtout, de bons observatoires de la restructuration des relations entre l'État et ses territoires. Mis en place au début des années 1980, ils constituent l'une des innovations majeures qui doit permettre la refonte des relations entretenues par le ministère de la Recherche et de la Technologie avec les collectivités locales et les acteurs locaux. Ils sont, cependant, progressivement témoins de l'épuisement de ces modes d'action et de l'invention de nouvelles relations entre structure étatique et territoires qui affectent directement leur action en région. Ils permettent donc de comprendre la redéfinition des relations entre État et territoires sur la moyenne durée tout en ne se centrant pas sur un programme public particulier, mais en faisant porter l'analyse sur les initiatives développées par l'ensemble des niveaux intervenant dans le pilotage des politiques de recherche et d'innovation, des régions à l'Europe.

Cet article fait l'hypothèse que la trajectoire des DRRT est symptomatique d'une redéfinition progressive de la relation entretenue entre l'État et son territoire au cours des trente dernières années. Le début des années 1980 constitue un moment d'invention de fonctions innovantes de coordination entre les niveaux de gouvernement et de promotion de la transversalité. Les DRRT incarnent cette tentative d'instituer des relations partenariales entre l'État, les collectivités locales et les représentants de la société locale. Ces nouvelles fonctions, dont l'institutionnalisation au sein de l'appareil d'État et la mobilisation en région restent incertaines au cours des années 1980 et 1990, sont fragilisées par la refonte des modes de gouvernement utilisés par le centre étatique pour piloter ces politiques publiques et la consolidation de l'intervention locale dans ce champ. Si, sans doute plus que jamais, les politiques de recherche et d'innovation s'adossent à des projets formalisés à des

(7) Il semble cependant qu'à la faveur de la mise en œuvre de la Réorganisation territoriale de l'administration de l'État, ces services fassent l'objet d'un regain d'intérêt. Le XI^{e} congrès de l'Association française de science politique de septembre 2011 a vu de nombreuses communications prendre pour objet les services déconcentrés de l'État (voir, par exemple, Poupeau, 2011 ; Négrier et Teillet, 2011 ; Debar, 2011). Dans le même congrès, les recompositions marquant l'État déconcentré étaient analysées, par ailleurs, par deux sections thématiques, l'une coordonnée par Philippe Bezes et Pierre Lascoumes (« L'État en restructuration »), l'autre par Renaud Epstein et Hélène Reignier (« Retour sur l'État local »). Les recompositions qui marquent les services territoriaux de l'État comptent enfin parmi les questionnements du projet MUTORG-ADMI (Les mutations organisationnelles de l'administration française. Hiérarchies, division du travail et coordination), financé par l'Agence nationale pour la recherche et coordonné par Philippe Bezes.

échelles infranationales, cet appui plus net se double d'une mise en compétition qui évide le pouvoir déconcentré tout en consolidant l'influence centrale. Seules les politiques européennes sont plus favorables aux DRRT et leur permettent de se constituer une position d'influence. Pour décrire ces processus, l'article procède en trois temps. La première partie s'attache, d'abord, à comprendre comment la fonction de DRRT est promue après la décentralisation par certaines élites centrales et éclaire les difficultés de son institutionnalisation au sein de l'appareil d'État. Un deuxième temps analyse, ensuite, les conséquences du renforcement progressif de l'intervention locale et européenne sur les DRRT. La troisième partie montre, enfin, comment l'usage de plus en plus fréquent des appels à projets compétitifs, à partir de 2005, renvoie progressivement les DRRT aux marges du gouvernement des politiques de recherche et d'innovation.

L'enquête s'appuie sur des sources écrites et orales. Les premières sont constituées par le dépouillement des archives du service en charge, au niveau central, des DRRT. Pas encore versé aux archives nationales, le fonds n'a pas été classé dans une série (8). Utilisées pour éclairer les conditions d'invention de la fonction au sein de l'administration de la recherche et les modalités de prise en compte du territoire qu'elle incarne, ces sources écrites ont été complétées par la réalisation de deux entretiens avec des témoins de l'évolution de la fonction occupant, des années 1980 aux années 2000, des postes au sein des services centraux. La saisie de l'action des DRRT en région s'appuie sur la réalisation de 55 entretiens. Ces interviews ont été conduites dans cinq régions différentes avec les DRRT et leurs principaux partenaires (présidents d'université, directeurs de grandes écoles, délégués régionaux d'organisme de recherche, directeurs de laboratoire, élus locaux et responsables des services régionaux en charge de la recherche, membres de services déconcentrés de l'État). Le choix des régions enquêtées a été guidé par le souci de faire porter l'analyse sur des cas contrastés au regard d'un certain nombre de critères. L'adoption de cette stratégie de recherche s'explique par le souhait d'évaluer les effets de la morphologie des régions sur l'activité des DRRT. Les régions retenues comme cas d'analyse ont été choisies en raison de leur position dans la hiérarchie des régions françaises en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Cette position a été objectivée au regard d'un certain nombre de critères, symptomatiques de ce que, dans la suite de ce texte, nous appellerons le potentiel scientifique régional : ampleur des crédits privés et publics investis en matière de recherche et d'innovation, nombre d'emplois publics et privés dans la recherche et le développement, part régionale dans

.../...

(8) L'absence de versement a des incidences sur les références infrapaginales. Non classées dans des séries et dans des articles numérotés, les archives sont donc citées en indiquant uniquement la date et l'origine des documents.

les publications et le dépôt de brevets (9) et, enfin, nombre de PRES, RTRA, RTRS et pôles de compétitivité reconnus par l'État dans la région. Au regard de ces quatre ensembles de critères, les régions retenues s'ordonnent systématiquement selon le même ordre hiérarchique. Pour préserver l'anonymat des interviewés, elles seront désignées par les chiffres 1, 2, 3, 4 et 5, cet ordre correspondant à un ordre décroissant quant au potentiel scientifique de chaque région. La période de réalisation de l'enquête (de mai 2008 à janvier 2009) suivant de peu ou étant contemporaine de nombreuses réformes (mise en place des pôles de compétitivité en 2004, adoption du Pacte pour la recherche en 2006, lancement de l'Opération Campus en 2008), la conduite des entretiens a été marquée par l'émergence et le suivi de ces transformations.

Secteurs contre territoires

Tout autant que la fin de la IV^{e} et les débuts de la V^{e} République (Jacq, 1996 ; Duclert et Chatriot, 2006), l'alternance politique de 1981 est un moment fondateur pour les politiques de recherche et d'innovation. En quinze mois (de mai 1981 à juillet 1982), l'administration de la recherche et de l'innovation voit l'adoption d'une loi d'orientation, la constitution d'un ministère d'État et l'arrivée de nouvelles élites en son sein. Cette période exceptionnelle dans l'histoire de l'administration de la recherche (Cytermann, 2005) est aussi l'occasion de l'invention de nouvelles formes de relations entre l'État et les collectivités locales. Promue par les nouvelles élites gouvernant la recherche, la fonction de DRRT incarne cette ambition partenariale. L'institutionnalisation de ces nouvelles fonctions se heurte cependant rapidement à des oppositions et à la structure verticale et sectorielle de l'appareil d'État.

(9) Ces indicateurs ont tous été extraits des indicateurs régionaux de la recherche et de l'innovation publiés en mars 2007 par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le choix des régions a été plus précisément effectué en raison de leur position nationale au regard des critères suivants : part de la dépense intérieure de R&D de la recherche publique dans le PIB régional, dépense intérieure de R&D des entreprises, dépense intérieure de R&D des entreprises de haute technologie, dépense intérieure de R&D de la recherche publique, nombre d'institutions déclarant des dépenses de R&D dans le cadre du crédit d'impôt recherche, production scientifique et technologique, densité scientifique par rapport à la population totale, demandes de brevets et de brevets de haute technologie déposées auprès de l'Office européen des brevets, soutiens obtenus dans le cadre du Fonds de la recherche technologique, nombre d'unités de recherche reconnues, effectifs de R&D de la recherche publique et privée, effectifs des chercheurs des entreprises et de la recherche publique, nombre de doctorants.

Instituer les DRRT pour promouvoir les partenariats

Les DRRT sont créés dans le contexte de la préparation de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche (LOPR) (10). Le texte législatif incarne la volonté gouvernementale d'une relance de l'investissement de l'État dans la recherche et l'innovation. Tout en affirmant une priorité à la recherche fondamentale, le texte promeut également une politique ambitieuse de transfert de technologie (Vavakova, 2001). La loi met donc en œuvre une série de grands programmes – les programmes mobilisateurs – qui, de l'électronique aux biotechnologies, doit permettre à la France de se doter d'une politique ambitieuse d'innovation. Le texte comporte, par ailleurs, un volet territorial : à la suite d'un accord entre le ministre de l'Intérieur, Gaston Deferre, et le ministère de la Recherche et de la Technologie, Jean-Pierre Chevènement, l'implication des collectivités locales dans les politiques de recherche et d'innovation est exclue des lois de décentralisation pour être traitée dans un texte préparé par le ministère de la Recherche (11). La loi reconnaît aux Conseils régionaux une vocation à intervenir dans ces domaines. Outre la possibilité ouverte de créer une instance de représentation du monde scientifique, les collectivités régionales doivent participer à la définition et à la conduite de la politique nationale et s'investir dans la constitution de pôles régionaux de recherche (12). Les DRRT contribuent à la réalisation de ces deux ambitions législatives. Ils doivent, d'abord, promouvoir les liens entre le monde de la recherche académique et la sphère industrielle, notamment en direction des petites et moyennes entreprises, dépourvues, en raison de leur taille, de services performants de R&D. Les nouveaux délégués doivent « offrir au milieu industriel de la région un accueil, une information et un service d'assistance technique » (13). Ils doivent favoriser la coordination entre grands organismes de recherche, ministères techniques et grands groupes industriels, qui vivent dans une quasi-ignorance les uns des autres (14). L'action des délégués doit, ensuite, promouvoir les relations avec les collectivités locales, au premier chef le Conseil régional. Le rapport annexé à la loi d'orientation leur confie la mission d'assurer « une cohérence d'ensemble entre la politique régionale et les orientations nationales » (15).

La création de la fonction profite de la faible institutionnalisation d'une administration de la recherche qui, au début des années 1980, est encore en

(10) Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique, *JORF* du 16 juillet 1982 (pp. 2270-2273).

(11) Entretien avec un membre du Service d'animation de la recherche et de la technologie (SART).

(12) Article 11 de la loi précitée.

(13) Lettre de mission du ministre d'État, ministre de la Recherche et de la Technologie aux Commissaires de la République de région du 16 juin 1982.

(14) Note du 11 mars 1982 de Mr R. à Mr A. au cabinet du ministre de la Recherche.

(15) Rapport sur la programmation et l'orientation de l'effort national de recherche et de développement technologique, *JORF* du 16 juillet 1982 (p. 2278).

voie de structuration. À l'inverse de la création de l'administration déconcentrée de l'Environnement, la constitution du nouveau service ne se réalise pas « sous contrainte de reprise » (Lascoumes et Le Bourhis, 1997, p. 131) des services et des personnels existants. Jusqu'alors, recherche et innovation sont administrées par deux délégations ne disposant d'aucune représentation déconcentrée. La première, la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST), est en charge de la politique de recherche. Mise en place à la fin des années 1950, elle est en perte de vitesse depuis le début des années 1970 (Duclert, 2005). La seconde, la Délégation à l'innovation et à la technologie, est rattachée au ministère de l'Industrie. Aucune des deux délégations ne dispose de bureaux réellement constitués pour piloter une politique territoriale : seule la DGRST a constitué un petit service pour répondre aux sollicitations de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et de la Commission européenne pour leur politique régionale respective. La politique régionale du ministère est donc à construire. Le début des années 1980 constitue un moment opportun pour le faire : l'arrivée des socialistes au pouvoir se traduit par la création, exceptionnelle dans l'histoire administrative française (Cytermann, 2005), d'un ministère spécifiquement dévolu à la recherche qui doit marquer sa nouvelle place dans les priorités gouvernementales. La création des DRRT profite donc d'une volonté politique de doter la recherche d'une réelle visibilité au sein de l'administration étatique et de renforcer les services qui l'administrent.

Innovante, la définition des missions est le fait d'acteurs ministériels renouvelés. Le début des années 1980 correspond ainsi à l'accession de nouvelles élites au sein de l'administration de la recherche. Les Assises de la recherche, vaste consultation lancée par Chevènement pour préparer le vote de la LOPR, permettent à des acteurs à la trajectoire atypique d'intégrer la nouvelle structure ministérielle. Le parcours d'un conseiller technique, membre du cabinet ministériel, et celui d'une directrice de service, tous les deux impliqués dans la genèse de la fonction de DRRT, illustrent bien la singularité des trajectoires professionnelles des promoteurs centraux des DRRT. Le premier, figure de la Résistance, proche de Chevènement, n'a pas fait sa carrière dans la haute fonction publique, mais dans un cabinet de conseil lié au Parti communiste. La seconde, physicienne, directrice d'un laboratoire de recherche à Orléans, est repérée par le ministre lors des Assises régionales de la recherche pour son franc-parler ; il l'invite à prendre la tête du service de l'action régionale du nouveau ministère. Ces élites portent des modes de fonctionnement « aux antipodes d'un système administratif » (16) et créent des fonctions qui se veulent en rupture avec les méthodes traditionnelles de l'administration. Les missions des DRRT s'écartent ainsi d'un rôle vertical et hiérarchique de mise en œuvre des politiques centrales pour promouvoir des formes d'horizontalité visant à faciliter les coopérations, intégrer l'action des différents niveaux de gouvernement et dépasser les cloisonnements

(16) Entretien avec un membre du SART.

sectoriels. Pour assurer ces missions, les DRRT doivent rompre avec les modalités antérieures de conduite des politiques publiques (17). Contre une vision jacobine et centralisatrice, ils doivent bénéficier « d'une grande autonomie d'action et de moyens » (18) et s'engager dans la promotion de partenariats « sans créer aucun nouveau mécanisme directif par rapport aux acteurs de la vie régionale et locale » (19). Leur activité doit se fonder « sur la rapidité, la légèreté, l'esprit d'initiative, l'efficacité, l'adaptation aux réalités régionales » (20), sur la spécification de « priorités et [l'établissement] d'une "stratégie" du développement de la recherche et de l'innovation dans leur action » (21). Pour mener à bien ces missions, les promoteurs centraux de la fonction misent sur la création de délégations plutôt que de directions régionales : les nouveaux DRRT ne disposent ainsi pas de services lourdement dotés en moyens humains. La lettre de mission qui accompagne leur prise de fonctions met l'accent sur le fait qu'ils s'appuieront « sur les échelons régionaux ou les délégations régionales des organismes placés sous la tutelle ou la cotutelle [du ministère de la Recherche et de la Technologie] » et qu'ils devront « travailler en étroite collaboration avec les services extérieurs des différents ministères » (22). Les premiers DRRT sont à l'image de ces fonctions : recrutés dans « l'écume des Assises de la Recherche » (23), pour reprendre le mot d'un témoin de l'époque, ils sont très majoritairement issus du monde de la recherche et de la technologie (24).

La création du nouvel échelon est menée tambour battant. Le décret du 2 décembre 1981 constitutif du nouveau ministère de la Recherche et de la Technologie l'institue dans son article 2. Dès février 1982, les consultations pour les recrutements débutent (25) ; les premiers délégués sont nommés quatre mois plus tard. Proches de la figure du courtier décrite par Nay et Smith (26), les DRRT sont donc censés incarner une représentation renouvelée du ministère en région. L'alignement des temporalités administratives et politiques qui avait permis leur création prend cependant bientôt fin, ce qui met en cause la prise de fonction des nouveaux délégués.

(17) Département action régionale « Le délégué à la recherche et à la technologie », 23 août 1982 (p. 2).

(18) *Ibid.*

(19) Délégation aux affaires régionales, Service de l'animation de la recherche et de la technologie, « Recherche et technologie. Dimension régionale », 8 mars 1983 (p. 3).

(20) Note du 11 mars 1982 de Mr R. à Mr A. au cabinet du ministre de la Recherche.

(21) *Ibid.*

(22) Lettre de mission du ministre d'État, ministre de la Recherche et de la Technologie aux Commissaires de la République de région du 16 juin 1982.

(23) Entretien avec un membre du SART.

(24) Parmi les quinze premiers DRRT, on compte ainsi un contractuel disposant d'un doctorat de physique, une assistante universitaire, un ingénieur de recherche au CNRS, deux chargés de recherche au CNRS, un maître de recherche au CNRS, deux ingénieurs issus du CEA, cinq professeurs des universités et deux directeurs de recherche. Réponse à une demande d'un conseiller à la Cour des comptes recensant la liste des DRRT depuis 1992, 17 février 1992.

(25) Note sur les Délégués régionaux à la recherche et à la technologie, 14 février 1982.

(26) L'action des courtiers vise à « rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts » (Nay et Smith, 2002, p. 13).

Indépassables secteurs

Les promoteurs centraux de la fonction font très rapidement l'expérience des difficultés à instituer des missions de coordination de l'action de plusieurs niveaux dans une administration étatique structurée en filières verticales et en corps. Le découpage sectoriel de l'État, qui constitue la matrice de son organisation (Muller, 1985), complexifie l'institutionnalisation d'une fonction faisant de la promotion de partenariats territoriaux le cœur de sa mission.

Les premières difficultés apparaissent au moment de la fusion du ministère de la Recherche et de la Technologie avec celui de l'Industrie. Si la position de Chevènement au sein de la hiérarchie gouvernementale sort confortée de la réunion des deux ministères, elle met en cause l'existence des DRRT. Le décret constitutif de la nouvelle structure ministérielle abroge en effet le seul texte mentionnant la fonction. Les services du Budget, constatant que la fonction a été créée sans qu'aucun emploi n'ait été prévu pour recruter les délégués, bloquent tout texte mentionnant à nouveau les DRRT (27). Les délégués en poste ne disposent plus d'aucune base légale, ni de moyens leur permettant d'intervenir. Des notes ministérielles, au ton alarmiste, insistent « sur la nécessité d'une régularisation administrative et financière des DRRT » (28). La situation trouve sa solution après arbitrage du Premier ministre : le secrétariat d'État au Budget reconnaît l'existence des DRRT à la double condition qu'ils soient placés au sein des Directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIR) et que leur création ne débouche pas sur l'octroi de nouveaux postes budgétaires (29). Cette reconnaissance à demi de la fonction pèse sur le devenir des délégués. Dès l'origine, les moyens qui leur sont dévolus sont particulièrement minces : les DRRT ne disposent pas réellement de services ; le ministère, n'ayant que très peu de supports budgétaires, doit très majoritairement les recruter parmi les personnels en détachement, ce qui l'oblige à écarter les candidats, même brillants, qui s'éloignent de ce profil (30).

Le décret qui insère les DRRT au sein des DRIR les place en porte-à-faux en les inscrivant dans une structure sectorielle qui cadre mal avec les fonctions de promotion de la transversalité et d'articulation entre niveaux de gouvernement qu'ils incarnent. Les services de l'Industrie, et certains représentants du corps des Mines, tentent d'abord de limiter leur autonomie au sein des DRIR en refusant qu'ils soient nommés par arrêté au *Journal officiel* (31).

(27) Secrétariat général du Gouvernement, compte rendu des réunions interministérielles du 20 et du 26 mai 1983 daté du 2 juin 1983.

(28) Direction générale de la recherche et de la technologie, Service des interventions financières, note à l'attention du ministre du 10 mai 1983.

(29) Note du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget au cabinet du ministre de l'Industrie et de la Recherche, 27 octobre 1983.

(30) C'est encore le cas à la fin des années 1990. Un sous-directeur d'administration centrale, explicitant à un candidat les raisons qui l'ont conduit à rejeter sa candidature, note ainsi qu'il est contraint de « restreindre les recrutements à des candidats appartenant à la fonction publique et mis à disposition par leurs organismes de tutelle ». Note du sous-directeur de l'innovation et du développement technologique, 26 juillet 1999.

(31) Entretien avec un membre du SART.

Le service de l'action régionale parvient cependant à obtenir un arbitrage favorable du Secrétariat général du Gouvernement. Malgré tout, les DRRT entretiennent, à la fin des années 1980, des relations floues avec les directeurs des services dans lesquels ils sont placés. Un rapport de la Cour des comptes insiste ainsi sur « les difficultés créées par l'absence de dispositions réglant avec netteté les rapports hiérarchiques entre les DRIR et les DRRT » (32). Le document note que leur collaboration « dégénère dans plusieurs régions en conflits de compétence et d'autorité » (33). Trois ans plus tard, un nouveau rapport de la Cour met l'accent sur les difficultés induites par ce positionnement du DRRT : placés au sein d'un service déconcentré du ministère de l'Industrie, mais dépendants de l'administration de la recherche, les DRRT sont conduits à entretenir des rapports directs avec les services centraux de ce dernier département ministériel. Le rapport note que « ces pratiques nuisent à la cohérence des actions des services extérieurs de l'État [et] ne contribuent aucunement à améliorer les relations entre la recherche et le développement économique et industriel qui est pourtant l'objet même des dispositifs institués » (34). Entre administrations de la recherche et de l'innovation, le positionnement des DRRT ne parvient pas à s'émanciper du caractère sectoriel des découpages ministériels. L'inscription de la fonction au sein de l'administration étatique hésite, de plus, entre recherche et enseignement supérieur. À la fin des années 1990, Claude Allègre, alors ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, impulse une vaste réorganisation des services de son département ministériel. Cherchant à mettre un terme à l'éclatement de ses services déconcentrés, il envisage de faire des DRRT des conseillers pour le développement de la recherche technologique et de la valorisation, et de les placer auprès des recteurs d'académie (35). Le projet suscite cependant l'opposition des recteurs et des présidents d'université (36). Les premiers y voient une menace sur leur statut de chancelier des universités ; les seconds un risque de renforcement des contrôles rectoraux sur l'activité de leur établissement. Peu soutenu au sein de l'administration, le projet est abandonné. Le débat sur le positionnement des DRRT rebondit lors des discussions initiées par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à la fin des années 2000. Si les DRRT sont finalement confortés dans leur positionnement originel, la récurrence des discussions sur leur place dans l'État témoigne de la difficulté d'inscrire la promotion des partenariats qu'ils incarnent dans une bureaucratie dont les logiques de structuration sont sectorielles et hiérarchiques.

La création de la fonction de DRRT participe de l'invention d'une nouvelle relation entre le ministère de la Recherche et de la Technologie et les territoires. Pour renforcer les collaborations avec les collectivités locales, pour

(32) Référé de la Cour des comptes, « Les directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIR) », 29 juin 1989.

(33) *Ibid.*

(34) Référé de la Cour des comptes du 9 décembre 1992.

(35) Note de X., conseiller spécial au cabinet du ministre, à l'attention d'Y., non datée.

(36) Entretien avec un membre du cabinet de Claude Allègre.

engager les petites et moyennes entreprises dans des coopérations avec les établissements de recherche et d'enseignement supérieur, les nouvelles élites qui parviennent au pouvoir en 1981 créent un service déconcentré dont les registres d'action misent sur les partenariats. À leur manière, les DRRT constituent l'avant-garde d'un repositionnement des services déconcentrés de l'État autour de fonctions de coordination, repositionnement que de nombreux analystes appellent de leur vœu au cours des années 1990 (Donzelot et Estèbe, 1994). Ils en incarnent aussi les difficultés : l'institutionnalisation de la fonction au sein de l'appareil bureaucratique est fragile. Disposant de peu de ressources financières, ne constituant pas un corps d'administrateur, les DRRT peinent à trouver leur place dans une bureaucratie étatique structurée selon la triple logique des corps, des secteurs et de la verticalité.

Les DRRT au risque du polycentrisme

Le pari de la constitution de fonctions de coordination opéré en 1981 aurait pu s'imposer par le bas : l'engagement croissant des collectivités locales et de l'Europe dans le financement des politiques de recherche et d'innovation renforce l'impératif de coordination de l'action des différents niveaux de gouvernement. S'ils poursuivent des politiques qui leur sont propres (37), ces échelons s'associent aussi autour de programmes, comme les CPER ou la gestion des crédits FEDER. La multiplication de ces dispositifs partenariaux a, cependant, des effets différenciés sur les DRRT. La conclusion de partenariats avec les collectivités locales leur permet rarement de se constituer une position d'influence ; la négociation des contrats avec l'Union européenne peut, en revanche, plus facilement être le creuset d'un pouvoir déconcentré.

Régionaliser sans déconcentrer

La montée en puissance progressive des collectivités locales dans le pilotage des politiques de recherche et d'innovation a des effets différenciés sur les DRRT. La structuration de la politique régionale de recherche et d'innovation, le potentiel scientifique régional et la nature des relations nouées par les DRRT avec leurs partenaires pèsent sur leur capacité à devenir des rouages des négociations partenariales.

L'affirmation du rôle des collectivités locales dans le champ de la recherche et de l'innovation est une première contrainte pour les DRRT. La décentralisation ne leur est pourtant pas immédiatement défavorable. Au

(37) C'est le cas par exemple pour l'Union européenne avec les Programmes cadres de recherche et de développement technologique (PCRDT) (Jourdain, 1995) ou encore le Processus de Lisbonne (Bruno, 2008). Du côté des collectivités locales, certains Conseils régionaux se lancent également, à partir des années 2000, dans des politiques propres visant à structurer le potentiel régional (Aust et Crespy, 2009b).

début des années 1980, l'intervention régionale épaule même plutôt leur prise de fonction. Dépourvues de services compétents dans le domaine, les institutions régionales s'appuient largement sur l'expertise des DRRT pour intervenir. L'indifférenciation des logiques d'action entre collectivités locales et services déconcentrés de l'État peut être alors particulièrement forte : certains DRRT, en plus d'être à la tête de leur délégation, sont chargés de mission auprès du Conseil régional. C'est le cas dans la région 4, où le DRRT travaille « en symbiose » (38) avec les services du Conseil régional. On retrouve ici les logiques d'indifférenciation de l'action entre État et collectivités locales qui prévalent dans la France de l'avant-décentralisation (Grémion P., 1976). Cependant, le renforcement progressif de l'expertise régionale et des moyens budgétaires dévolus au financement de la recherche et de l'innovation fragilise la situation des DRRT dans les années 1990. Ils ne sont alors plus considérés comme des conseillers informés, mais comme des représentants de l'État portant une politique gouvernementale. Ce processus de différenciation de l'action régionale et étatique se renforce dans les années 2000. Cette décennie voit le développement d'instruments d'intervention propres à certaines régions (Crespy, 2008). C'est le cas dans les régions 1, 2 et 3, qui mettent en place des mesures aux objectifs alternatifs à ceux de l'État, mesures pouvant placer les DRRT en porte-à-faux. Le délégué de la région 3 insiste, par exemple, sur ses difficultés de positionnement à l'égard de certains dispositifs régionaux de soutien à l'innovation :

> « Ils [les services régionaux] n'ont pas les mêmes attentes, ils ont aussi une approche qui est très orientée service. Bon. Je ne dis pas qu'il ne faut pas faire de l'innovation dans les services, mais notre valeur ajoutée à nous, en tant que DRRT, je la vois moins bien. » (Entretien avec un DRRT, région 3).

Dans les régions 4 et 5, les DRRT jouent encore un rôle d'expert apprécié par les services régionaux. Un représentant du Conseil régional de la région 5, tout en soulignant que le DRRT ne constitue plus une courroie de transmission entre l'État et la région, insiste sur l'intérêt de son expertise scientifique et de sa connaissance du fonctionnement des organismes de recherche. C'est dans cette capacité à « avoir une vision plus large que régionale » que le DRRT trouve à ses yeux sa légitimité.

Dans les régions où le potentiel scientifique est le plus important, les modestes moyens administratifs de la délégation rendent, de plus, complexe le suivi de l'ensemble des projets inclus dans des procédures contractuelles. Par exemple, dans la région 1, le délégué n'est assisté que par deux adjoints disposant d'une formation scientifique, ce qui limite largement ses possibilités de connaissance de l'ensemble des acteurs régionaux et d'insertion sur son territoire. Un représentant régional d'un organisme de recherche met l'accent sur ce suivi à distance des négociations et ses inconvénients.

> « Pour être gentil, on va dire que c'est un fonctionnement dématérialisé. Peut-on couvrir par sa compétence tout le spectre de la science ? Non. Peut-on administrer sans

(38) Entretien, représentant du Conseil régional, région 4.

> connaître les acteurs de terrain ? Non. N'avoir aucun des deux finit par être préoccupant. C'est là où on se sent loin [du DRRT]. » (Entretien avec un représentant régional d'un organisme de recherche, région 1).

Cette contrainte se fait moins ressentir dans les régions où le potentiel scientifique est moins important, comme dans les régions 4 et 5. Dès lors qu'il s'investit dans ses fonctions, le délégué régional peut alors développer une connaissance fine des acteurs et des institutions de son territoire d'exercice.

Les concurrences développées avec les autres services déconcentrés de l'État et les représentants des institutions scientifiques constituent une troisième limite à l'influence des DRRT dans les négociations partenariales. L'exemple des CPER illustre bien ces dynamiques. Placés auprès de la préfecture de région et représentant le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les DRRT sont impliqués à double titre dans leur négociation. Ils sont souvent chargés par le préfet de suivre la négociation du volet recherche et innovation. Parallèlement, en tant que représentant du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ils doivent relayer ses objectifs en région. Leur mandat de négociation sur la recherche et l'innovation fait cependant l'objet de contestations. Elles peuvent, d'abord, venir des recteurs d'académie. Chargés de négocier le volet « enseignement supérieur » du CPER, les recteurs peuvent tenter d'élargir leur intervention au volet « recherche » du contrat, plus directement placé sous la responsabilité du DRRT. Si ces incursions rectorales ne sont pas systématiques, elles placent, dès qu'elles s'opèrent, le DRRT dans une situation difficile. Ainsi, dans la région 3, le recteur d'académie, profitant d'une vacance de poste du DRRT au moment de l'entame des négociations du CPER, parvient à prendre la main, au niveau déconcentré, sur la négociation du volet « recherche ». Tout en respectant la répartition des enveloppes allouées à la recherche et à l'enseignement supérieur par les services centraux, il coordonne localement la préparation des projets présentés pour financement par les organismes de recherche et les universités. Il ne laisse au DRRT nouvellement nommé « que » la négociation du volet « transfert de technologie et culture scientifique et technique », sans que ce dernier puisse réellement s'y opposer.

> « Oui, il [le DRRT] y était, il participait aux réunions, il y était. Mais en fait, c'était le recteur qui avait vraiment toute latitude pour négocier et qui avait le mandat de négociation du CPER. Pour le compte des organismes, pour le compte des universités. Le DRRT était pratiquement absent. Sauf sur le volet "transfert de technologie et culture scientifique", qui sont quand même deux volets assez marginaux en termes de financement. » (Entretien avec un représentant du Conseil régional, région 3).

Les DRRT doivent également faire face à la remise en cause de leur mandat de négociation par certains membres de la communauté scientifique. Si le DRRT adopte des positions qui heurtent trop nettement les intérêts des présidents d'université, des directeurs des grandes écoles ou des représentants régionaux des organismes de recherche, il s'expose à des recours auprès des collectivités locales et des services centraux. Les représentants de la communauté académique locale disposent en effet de nombreux relais au sein des services centraux : leur trajectoire professionnelle les a souvent conduits à exercer des responsabilités au sein de cabinets ministériels, de directions des

services centraux ou de structures représentant les intérêts professionnels, y compris dans les régions au potentiel modeste. Le cas d'un président d'université de la région 5 l'illustre bien : membre d'une commission de la Conférence des présidents d'université (CPU), il n'a aucun mal à contacter un membre influent d'une direction centrale ministérielle pour tenter de résoudre un conflit avec le DRRT portant sur des opérations à inscrire au CPER :

> « J'ai très souvent négocié directement avec X. au ministère. Bon, il se trouve que j'avais un accès direct car je suis président d'une commission à la CPU. J'en ai profité, mais je n'en ai tiré aucun avantage pour l'université, simplement, ça m'a facilité la discussion. » (Entretien avec un président d'université, région 5).

Même quand la position du DRRT se fonde sur des évaluations ministérielles, les représentants scientifiques locaux peuvent intervenir pour faire amender sa position. Les expertises centrales, si elles contribuent à orienter les décisions ministérielles et représentent des ressources pour les délégués, ne constituent pas les seuls éléments pris en compte dans les négociations. C'est par exemple le cas dans la région 2 : relayant les objectifs ministériels de concentration des crédits sur des opérations structurantes, le DRRT fait le choix d'écarter une opération d'une grande école mal notée par les experts ministériels. Rapidement, cependant, cette position doit être revue en raison des interventions de la direction de l'école. Son exécutif active ses relais locaux pour qu'ils fassent pression sur le centre ministériel. En acceptant d'amender sa position sur un autre dossier prioritaire pour le ministère, la direction de l'école parvient finalement à faire infléchir la position du DRRT. Le délégué n'est pas inclus dans ces dernières tractations :

> « L'école G. défendait un projet, et là il y a eu quand même un conflit. Parce que F. à la région, il est de G., donc là il y a quand même eu un pataquès politique non négligeable. Un dossier que j'avais fait expertiser par le ministère qui avait été jugé nul m'est revenu en l'espace d'une demi-journée. Il était devenu un dossier A+ ! Cela fait partie des concessions, comme cela l'école G. est rentrée dans la structure B. [alors qu'elle s'y opposait] et ils ont eu leur dossier CPER. » (Entretien avec un DRRT, région 2).

Parties prenantes des partenariats entre État et collectivités locales, les DRRT n'y exercent donc pas toujours une position d'influence. Leur capacité à peser sur les négociations entre l'État et les collectivités locales est indexée sur trois facteurs. Elle est fonction, d'abord, du potentiel scientifique des régions d'exercice. Dès lors qu'il atteint un certain seuil (comme c'est le cas dans les régions 1, 2 et 3), l'influence des délégués est rendue particulièrement difficile, du fait même de la densité d'institutions et de projets scientifiques ; les délégués doivent alors se concentrer sur les dossiers qu'ils jugent prioritaires. Leur influence est ensuite relative à l'état de structuration de la politique de recherche et d'innovation du Conseil régional. Dans les régions où les institutions régionales disposent d'objectifs propres, d'instruments spécifiques et de services régionaux structurés, les DRRT peuvent plus difficilement trouver un espace d'influence. La capacité à peser sur les négociations dépend, enfin, des relations entretenues par les délégués avec leurs partenaires. Dès lors qu'ils développent des concurrences trop explicites avec les autres services déconcentrés ou qu'ils promeuvent des positions trop nettement contraires aux intérêts des représentants de la communauté

académique locale, les DRRT encourent le risque d'être court-circuités dans les négociations. L'influence déconcentrée sur les négociations partenariales ne peut donc s'établir qu'à des conditions restrictives. Elles sont réunies dans la région 4. Le potentiel scientifique limité, la structuration encore embryonnaire de la politique du Conseil régional et la capacité du délégué à s'insérer localement, à promouvoir les projets des institutions scientifiques et technologiques auprès des autorités ministérielles et à développer des relations de collaboration avec les autres services de l'État lui permettent d'être un acteur des négociations. C'est lui par exemple qui pousse l'université régionale à restructurer ses projets pour présenter des axes stratégiques plutôt qu'un catalogue de mesures lors de la négociation du dernier CPER. Ces conditions dessinent cependant l'exiguïté des marges d'action des délégués régionaux. Si les politiques de recherche et d'innovation s'appuient donc plus nettement sur des dispositifs négociés à l'échelle de la région, l'État ne fait pas de sa représentation déconcentrée la cheville ouvrière du développement de ses partenariats avec les collectivités locales. D'autres dynamiques marquent la négociation des partenariats européens.

L'Europe au secours des DRRT

Bien que l'administration de la majeure partie des fonds communautaires dédiés à la recherche échappe aux DRRT (39), ils jouent un rôle important dans la négociation et la gestion des fonds FEDER. Mis en place en 1975, ces programmes sont destinés à promouvoir la cohésion territoriale de l'Union européenne en réduisant les inégalités qui marquent ses régions. La Commission européenne laisse les pays membres décider des modalités d'administration des fonds alloués, dès lors qu'ils respectent les principes de subsidiarité et de partenariat énoncés par le Traité de Maastricht. Le premier proscrit une gestion centralisée des fonds structurels ; le second implique l'association des autorités locales. En France, la solution adoptée, au début des années 1990, consiste à faire du préfet de région et des services déconcentrés des acteurs essentiels de l'administration des fonds FEDER (Nay, 2001). Les services de la préfecture de région sont les pilotes de la négociation ; ils délèguent ensuite la mise en œuvre aux services déconcentrés ministériels, services instructeurs des mesures européennes.

Les logiques de négociation des fonds FEDER permettent de circonscrire les conditions qui, tout en s'appuyant sur des diagnostics territoriaux, sont favorables à une affirmation déconcentrée dans le pilotage des politiques publiques : le faible fléchage des fonds, l'interventionnisme contenu de la Commission européenne et la faiblesse des liens entre destinataires des politiques et autorité à l'origine du programme constituent un contexte favorable pour les DRRT. La définition des priorités financées est d'abord négociée :

(39) La Commission européenne intervient en effet massivement via le PCRDT. À titre indicatif, les fonds investis dans le 7e PCRDT représentent 50 milliards d'euros.

elle s'effectue dans des interactions entre la Commission européenne et des acteurs locaux et déconcentrés (préfecture de région, DRIRE, OSEO, Chambre régionale de commerce et d'industrie, services régionaux compétents et DRRT). Si l'institution bruxelloise peut se montrer interventionniste en exigeant des amendements aux propositions régionales, elle ne demande pas la spécification d'opérations précises. Le document servant de base à la contractualisation – la stratégie régionale de l'innovation – ne fait que répertorier les forces et les faiblesses du territoire régional et les moyens envisagés pour renforcer les premières et combler les secondes. Les programmes opérationnels FEDER laissent donc d'importantes latitudes aux acteurs locaux et déconcentrés pour choisir les opérations à réaliser pour mettre en œuvre les priorités stratégiques définies. Un représentant de la préfecture de la région 1 insiste sur ce point :

> « Là-dessus [sur les priorités à financer] on n'a pas de compte à rendre au ministère [de l'Enseignement supérieur et de la Recherche]. C'est le préfet de région qui a autorité. Les comptes sont à rendre à la Commission [européenne], qui est assez interventionniste, mais pas dans le même style. C'est-à-dire que, là, on a eu l'argent, donc ils ne vont pas être sur notre dos pour voir comment on l'utilise, mais ils ont été assez pénibles dans la négociation du programme. » (Entretien préfecture de région, région 1).

Ensuite, les arbitrages arrêtés localement peuvent difficilement faire l'objet d'interventions visant à les amender, pour deux raisons. D'une part, nous l'avons dit, les interventions de la Commission européenne portent bien plus sur la précision des axes stratégiques que sur le contenu et la programmation des opérations. D'autre part, le réseau de relations unissant le monde régional de l'innovation et les institutions européennes est beaucoup moins dense que celui qui relie la communauté scientifique au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Ne disposant pas de relais au sein des institutions européennes, les acteurs de l'innovation ne peuvent remettre en cause les arbitrages locaux. Les partenariats noués dans le cadre de la gestion des fonds FEDER permettent donc aux DRRT – comme à d'autres services déconcentrés de l'État (Smith, 1996 ; Nay, 2001) – de retrouver de l'influence, y compris dans les plus grandes régions, comme la région 3, par exemple :

> « Clairement, les plateformes technologiques et les plateformes partenariales, qui sont des lignes non identifiées [et qui bénéficient des subventions FEDER], ou plutôt, identifiées, mais sans contenu précis, présentent des enveloppes considérables d'autorisation d'engagement sur la même durée que le CPER. Et là, c'est le DRRT qui instruit le dossier. Donc si vous vous le mettez à dos, à mon avis, votre dossier n'ira pas très loin, ou n'avancera pas très vite. » (Entretien avec un représentant régional d'un organisme de recherche, région 3).

Les partenariats européens offrent donc une position d'influence aux délégués, quelle que soit leur région d'exercice. Le volume des fonds FEDER n'est cependant pas identique dans l'ensemble des régions : bien qu'ils aient été « dézonés », ces fonds restent plus particulièrement affectés aux territoires au développement économique limité. Là encore, ce sont donc les DRRT des régions au potentiel scientifique modeste qui bénéficient des volumes de crédits les plus importants et des marges d'action qui y sont liées. Cette situation est, par ailleurs, menacée : l'acte II de la décentralisation, en donnant la

possibilité aux Conseils régionaux d'être les services instructeurs des mesures FEDER, risque de les renforcer au détriment des services déconcentrés de l'État.

Le cas des opérations FEDER montre bien que l'appui sur des partenariats avec les autres niveaux de gouvernement n'est pas antinomique d'une influence déconcentrée. La marginalité relative des DRRT dans les procédures initiées par l'État tient donc aux relations directes et non médiatisées par l'administration territoriale qui s'exercent entre centre étatique, personnel politique local et communauté académique. Dans cette configuration, les DRRT ont du mal à se constituer en point nodal du réseau d'acteurs participant à la négociation des politiques de recherche et d'innovation. Le recours croissant aux appels à projets par l'État soutient, à partir du milieu des années 2000, ces dynamiques.

Gouverner les partenariats depuis le centre

Depuis le milieu de la décennie 2000, l'État, pour améliorer la position du système français de recherche et d'innovation dans la concurrence internationale, promeut des structures et des projets destinés à favoriser les partenariats. Entre laboratoires de recherche et industrie intensive en R&D d'abord : la mise en place des pôles de compétitivité en 2004 tente ainsi de renforcer les liens entre les institutions de recherche et le marché. Entre institutions académiques ensuite : la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) à partir de 2007 et le lancement de l'Opération Campus en 2008 incarnent bien cette volonté de pallier la fragmentation du système français en renforçant les partenariats. L'État, pour mettre en place ces politiques publiques, s'appuie sur des appels à projets mettant en compétition les projets et les regroupements territoriaux. L'usage d'appels à projets compétitifs pour allouer les crédits à la recherche et à l'innovation se généralise également à partir du milieu des années 2000. L'ensemble des services étatiques ne profite pas de cette nouvelle donne. La mise en place de ces structures de coopération et la rénovation des modalités de financement confortent le pouvoir central tout en affaiblissant celui des services déconcentrés. Les différences de capacité d'action entre délégués régionaux entrevues dans la négociation des partenariats avec les collectivités locales et l'Union européenne s'effacent ici pour confronter les délégués aux mêmes effets de marginalisation, quelles que soient les caractéristiques de leur territoire d'exercice et les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs locaux et déconcentrés.

Institutionnaliser les partenariats depuis le centre

La mise en place des PRES, de l'Opération Campus et des pôles de compétitivité illustre bien les conséquences qu'ont les appels à projets sur les DRRT. Paradoxalement, ce sont les procédures initiées et contrôlées par le

ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui sont les plus défavorables aux délégués. Ainsi, deux programmes ministériels, la création des PRES et la conduite de l'Opération Campus, sont mis en place sans les DRRT. Ces derniers sont tenus à l'écart des tractations qui s'opèrent dans des relations directes entre le cabinet de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les directeurs d'administration centrale et les directions des établissements. La mise en place de l'Opération Campus éclaire bien la prégnance de ces modalités de gestion qui n'accordent que peu de place aux services déconcentrés étatiques :

> « Pour moi, et j'ai bossé sur le Plan Campus, je n'ai à aucun moment entendu le président [de l'université] dire : "On va demander l'avis du DRRT". […] Il y a eu des contacts avec la ministre [de l'Enseignement supérieur et de la Recherche], il y a eu des contacts avec le cabinet. Avec une personne qui était plus précisément chargée de cela. Et puis une autre qui était chargée de préparer tout le Plan Campus. Mais, pour moi, on n'a pas quitté le ministère. […] La ministre [de l'Enseignement supérieur et de la Recherche] est venue plusieurs fois ici, nous, on a été la voir. Pour moi, il [le DRRT] a été court-circuité. » (Entretien avec un vice-président d'université, région 1).

La définition des PRES s'opère également dans des interactions entre le directeur général de l'enseignement supérieur et les équipes dirigeant les établissements (Aust et Crespy, 2009b). Ces négociations ne laissent qu'une faible place aux délégués, comme le souligne bien un DRRT en poste dans la région 2 au moment de la création du PRES :

> « Quand cela a été vraiment le montage des PRES, je n'étais pas dans la boucle, je n'étais même pas complètement informé. […] Bon, moi j'avais de bonnes relations et donc je réussissais à avoir des informations localement, mais il y a des réunions auxquelles je n'étais pas invité. Ils [les présidents d'université] faisaient cela avec M. [le directeur général de l'enseignement supérieur] directement. » (Entretien avec un DRRT, région 2).

Les DRRT ne sont pas les seuls à être marginalisés. Les autres services déconcentrés de l'État (préfet, recteur d'académie, etc.), voire les représentants des collectivités régionales, sont également très largement tenus à l'écart de la formalisation des projets. Ainsi, lors de la préparation de l'Opération Campus, ni les services du préfet de région, ni les plus haut dirigeants de l'institution régionale ne sont impliqués dans les négociations qui précèdent le bouclage des projets dans la région 1. Un vice-président d'une université souligne ces dynamiques de négociation à la fois centralisées et sectorielles :

> « Je ne pense pas que le préfet de région ait été dans le coup, ni même la région. […] F. [le président du Conseil régional], que personne n'a rencontré sur le Plan Campus, a été marginalisé. Je le regrette. Ça va révolutionner le site de V. et ni la communauté d'agglo [d'agglomération], ni le département, ni la région n'ont été associés. » (Entretien avec un vice-président d'université, région 1).

Les relations très denses unissant autorités ministérielles et dirigeants de la communauté académique favorisent cette préparation élitiste des réponses aux appels à projets. Par les accès multiples au centre dont ils disposent, les présidents d'université les plus influents peuvent aisément disposer d'informations directement auprès du cabinet ministériel.

> « Oui, on a été très régulièrement [en contact] avec les gens du ministère [de l'Enseignement supérieur et de la Recherche] pour comprendre la règle du jeu déjà. Et puis, il se trouve que je siège à la CPCPU [Commission permanente de la Conférence des présidents d'université] et la ministre était venue nous voir à la CPCPU et à la CPU [Conférence des présidents d'université], on connaissait bien le cadre. Et on avait des interlocuteurs au ministère qu'on sollicitait pour comprendre. Mais on ne passait pas par le DRRT parce que je crois que cela se jouait vraiment au niveau de la ministre et du cabinet. » (Entretien avec un président d'université, région 2).

La préparation de la politique des pôles de compétitivité est plus favorable aux DRRT. Ils n'ont pas à faire face à une instance ministérielle qui dispose de liens denses avec le réseau d'acteurs chargés de mettre en place les nouvelles structures. Ces pôles sont en effet placés sous la responsabilité de trois institutions centrales : le ministère de l'Industrie, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT). Au niveau local, si sur certaines thématiques de spécialisation ancienne des territoires (40) les réseaux de relations préexistent au lancement de la politique, ils restent à construire dans des domaines plus émergents. Certains DRRT se saisissent de cette faible structuration des liens comme d'une opportunité. Ainsi, le délégué d'une petite région enrôle les intérêts locaux autour d'un projet de constitution d'un pôle de compétitivité. Scientifique issu d'un organisme de recherche, il dispose d'une expertise longue et soutenue dans le domaine d'activité de la future structure. En mobilisant les forces économiques et académiques de la région, il orchestre la préparation du projet tout en laissant le personnel politique local le relayer au niveau central.

> « [Mon boulot] c'était plus organiser le lobbying, éviter les doublons. Lorsque tout le monde veut aller quelque part, ma tâche à moi, c'était par exemple de décider dans le groupe de travail que c'était à la chambre régionale d'y aller, et de faire en sorte que la chambre d'agriculture et la CCI [Chambre de commerce et d'industrie] n'y aillent pas en même temps. Organiser le lobbying, c'était ça. » (Entretien avec un DRRT, région 4).

L'engagement dans des activités de structuration des relations est également possible dans les plus grandes régions, comme la région 2. Dans ces régions, les DRRT se concentrent sur les domaines émergents ; la structuration des liens dans les domaines de spécialisation régionale est déjà opérée. Un délégué met l'accent sur cette différenciation de son action suivant les cas :

> « Pour les très bons pôles, je n'ai pas eu besoin de faire ce travail [de mise en réseau]. Les dossiers étaient déjà très complets. Ils ont d'ailleurs été labellisés comme des pôles mondiaux. Mais c'est plus pour les pôles qui ont finalement été labellisés comme des pôles nationaux [que je suis intervenu]. » (Entretien avec un DRRT, région 2).

Le recours aux appels à projets a donc des effets différenciés sur les DRRT : ils peuvent se traduire par leur éviction des configurations d'acteurs qui gouvernent l'action publique ou être le creuset de leur influence. Les

(40) Nous pensons par exemple aux nanotechnologies à Grenoble, à l'aéronautique à Toulouse, aux sciences de la vie à Lyon, à la physique nucléaire à Saclay ou encore à la chimie à Strasbourg.

situations où la seconde situation prime sont cependant rares ; les conditions permettant aux DRRT d'affirmer leur influence (recherche de la transversalité dans la politique publique, absence de structuration précédente des réseaux d'acteurs, pilotage interministériel de la procédure) sont restrictives et, cette fois, peu indexées sur le potentiel scientifique des régions ou l'état de structuration de la politique régionale. En instaurant un face-à-face entre destinataires de l'action publique et autorités centrales, le recours aux appels à projets laisse une place ténue aux services déconcentrés et contribue à centraliser considérablement les négociations. Les modalités de financement de ces structures de coopération ont les mêmes conséquences.

Financer les partenariats depuis le centre

L'État, à partir du milieu des années 2000, réforme les modalités de financement des projets coopératifs. L'institution étatique met fin à de nombreux financements récurrents et lance des appels à projets pour allouer ses crédits. Là encore, le recours à cette technologie de gouvernement n'est pas neutre : il acte, suivant les réponses aux appels à projets, la possibilité d'une répartition plus déséquilibrée des financements sur le territoire national. Cette réforme des modalités de financement contribue à marginaliser les services déconcentrés de l'État.

La RGPP fournit un bon exemple de ces processus. Elle se traduit par des débats sur la redéfinition des structures de soutien à l'innovation. Dans de nombreuses régions, les CRITT mis en place au début des années 1980 sont, pour ceux ne proposant pas de prestations technologiques, fusionnés dans des agences régionales de l'innovation. Ces agences sont placées plus directement sous la responsabilité des Conseils régionaux. Si l'État reste partenaire de ces structures, la majeure partie des financements alloués à l'innovation passe désormais par des appels à projets, comme le Fonds unique interministériel (FUI), géré par les directions centrales ministérielles, plutôt que par des fonds récurrents alloués à ces structures. Un DRRT revient sur les débats occasionnés par la RGPP et insiste sur leurs conséquences :

> « Avec la Révision générale des politiques publiques, l'État a annoncé qu'il allait proposer aux Régions de reprendre la diffusion technologique. Concrètement, ça veut dire que région par région, l'État va dire : "Vous pouvez tout financer maintenant." On n'y est pas encore, mais le Conseil régional a été informé de cette décision. Et donc nous, on est moins en situation de force pour discuter avec le Conseil régional, puisque de toute façon on sait, qu'à terme, c'est lui qui va reprendre toute l'activité. » (Entretien avec un DRRT, région 1).

Dans ce territoire, les services déconcentrés de l'État conservent finalement une place au sein de l'agence régionale au titre de la représentation de l'institution étatique. Leur position y est cependant affaiblie : alors qu'ils

(41) Article V des statuts de l'agence régionale de l'innovation de la région 1.

étaient membres du conseil d'administration des CRITT, ils ne disposent que d'une voix consultative au sein de la nouvelle structure (41).

Ces processus sont redoublés par la réforme des règles d'allocation des subventions ministérielles. L'octroi de certains crédits est ainsi de plus en plus conditionné au respect de critères. Jugeant l'utilisation des fonds trop dispersée, la DGRI met en place des commissions de labellisation destinées à sélectionner les structures qui peuvent recevoir les crédits ministériels. Ces dispositions, déjà utilisées pour restructurer le soutien aux incubateurs (Crespy, 2007), aboutissent à conforter le pouvoir central tout en mettant en difficulté les services déconcentrés. Les DRRT subissent en effet cette modification des règles de gestion financière ; ils ne parviennent pas à amender les critères définis au niveau central pour les adapter aux spécificités de leur territoire d'exercice. Le cas de la région 3 caractérise bien cette nouvelle donne. Le Conseil régional, au moment de refondre le dispositif de soutien à l'innovation qu'il cofinance avec l'État, choisit de favoriser une option alternative à celles qui prévalent dans les autres régions. Plutôt que de rationaliser les structures en les fusionnant, les services régionaux optent pour une mise en réseau : une institution est spécifiquement chargée de coordonner l'ensemble des structures. Centrale dans le dispositif, elle n'en est pas moins rapidement en porte-à-faux : elle ne répond en effet pas aux critères d'éligibilité centraux. Le DRRT ne parvient pas à éviter que l'État retire les financements attribués à une institution au cœur de la politique régionale d'innovation. Impuissant à amender les critères étatiques, il subit la décision des services centraux ministériels :

> « Le ministère de la Recherche a retiré son label à l'association Z. Il a dit : "Moi, je travaille avec des structures de terrain. Est-ce que Z. fait des visites d'entreprise ? La réponse est non, parce que c'est une tête de réseau, en gros c'est dix personnes qui font du réseau. Donc, je ne leur donne pas de label." Et donc, résultat, c'est censé être la tête de réseau, et nous [la DRRT], on ne sait pas la financer ! […] Nous, le dilemme dans lequel on est, c'est qu'on ne veut pas sortir complètement du sujet. » (Entretien avec un DRRT, région 3).

Les mêmes dynamiques sont à l'œuvre dans le financement des pôles de compétitivité. Les crédits alloués par le fonds de compétitivité des entreprises (FCE) sont ainsi soumis à des critères d'additionnalité : les collectivités locales doivent abonder systématiquement les financements étatiques pour que les projets portés par les pôles de compétitivité soient éligibles. Là encore, les critères identifiés dans les appels à projets s'imposent aux représentants de l'État en région, qui doivent les faire accepter au niveau local. Les DRRT – et l'ensemble des services déconcentrés de l'État – ne sont alors plus les promoteurs d'un partenariat rénové avec les collectivités locales, mais cherchent plutôt à les convaincre de la nécessité d'accepter des critères étatiques qui s'imposent à eux. Un délégué insiste sur ce travail de persuasion et ses difficultés :

> « [L'État] avait mis une règle [pour le fonds de compétitivité des entreprises] : s'il n'y avait pas de cofinancement des collectivités, il ne finançait pas les projets, ce qui nous mettait bien en porte-à-faux au niveau local ! Et dans un premier temps, le Conseil régional a dit : "Non, non, vous vous foutez de nous, il n'est pas question qu'on abonde une politique d'État sur laquelle on n'est pas pilote." Et donc pendant deux ans, au niveau local,

> avec le préfet on a ramé comme des fous pour convaincre les collectivités de cofinancer des projets, de manière à ce qu'il y ait des projets sélectionnés. Les deux premiers appels à projets, il n'y avait pas de cofinancement en local et on n'a eu aucun financement ! » (Entretien avec un DRRT, région 3).

Le recours croissant aux appels à projets a donc des incidences importantes sur les DRRT. L'usage par l'État de cette technologie de gouvernement tend à les exclure de la gestion de certaines politiques publiques et redéfinit le rôle qu'ils jouent dans d'autres. Il redessine, d'une part, leurs espaces d'action : les DRRT se recentrent sur des domaines émergents et délaissent ceux où la densité des relations entre acteurs les rend moins utiles. Le recours aux appels à projets modifie ensuite le rôle qu'ils peuvent jouer dans ces champs. S'il s'agit toujours pour eux de s'affranchir des cloisonnements sectoriels et de promouvoir des coopérations rénovées, cette activité s'opère sous contrôle central. Les politiques initiées par le centre ne sont en effet en rien des politiques constitutives se contentant d'institutionnaliser des espaces de négociation (Duran et Thoenig, 1996). Si elles ne prescrivent pas de solutions clés en main et renvoient la formalisation des programmes à la périphérie, elles conditionnent cependant l'obtention des crédits, des labels et de la reconnaissance ministériels au respect de certains critères pesant sur la formalisation des réponses aux appels à projets. Dans l'impossibilité de les amender, les DRRT se recentrent sur deux activités essentielles. La première s'opère à destination des collectivités locales. Ils effectuent un travail politique de légitimation des programmes ministériels en région. Ces activités ne sont pas toujours un prérequis à la mise en œuvre des politiques étatiques : le risque de voir les crédits ministériels échapper aux acteurs locaux constitue une puissante incitation, souvent suffisante, au dépôt de projets respectant les critères centraux. Ils ne réussissent, par ailleurs, que partiellement ce travail de légitimation : engagés dans une concurrence avec l'État, les acteurs régionaux sont, dans ce domaine comme dans d'autres (Douillet et Robert, 2007), prompts à mettre en cause les initiatives de l'État. Les DRRT se consacrent, ensuite, à un travail d'ingénierie à destination de la communauté académique et du monde de l'innovation qui vise à faciliter le dépôt et la formalisation de projets respectant les objectifs centraux. Là encore, cette activité ne leur permet que difficilement de devenir des acteurs centraux du dépôt des projets. Ces activités tendent en effet à se professionnaliser à l'intérieur des institutions scientifiques.

Le recours aux appels à projets contribue donc à favoriser le contournement des services déconcentrés, quel que soit leur territoire d'exercice, en n'en faisant pas des intermédiaires de la mise en œuvre des politiques publiques. L'adoption de cette technique de gouvernement ne suffit cependant pas à expliquer la marginalisation croissante des délégués. Nous l'avons vu, elle n'induit pas une mise à distance des intérêts professionnels continuant à interagir, de manière très directe, avec l'État. C'est à la fois dans la technologie de gouvernement adoptée et dans l'usage qui en est fait par les services centraux que la marginalisation des DRRT trouve des éléments explicatifs.

*
* *

Deux enseignements nous semblent pouvoir être tirés de cette analyse. Le premier concerne la portée des restructurations qui marquent les relations entre l'État et son territoire ; le second a trait aux effets de ces restructurations sur la bureaucratie étatique.

Alors que les politiques de recherche et d'innovation sont, des années 1960 aux années 1980, fréquemment décrites comme l'archétype de politiques centralisées marquées par la domination de l'État et des représentants de la profession (Papon, 1998), elles se caractérisent actuellement, nous l'avons dit, par un renouveau de la référence territoriale. Si l'État s'appuie sur les collectivités locales, sur des structures et des projets dont les logiques de constitution sont territoriales pour gouverner les politiques de recherche et d'innovation, il ne nous semble pas que cette référence accrue signe la territorialisation croissante des politiques de recherche et d'innovation, comme certains analystes le suggèrent (Filâtre, 2005). On n'y retrouve que bien imparfaitement l'influence croissante des élus locaux et le dépassement des frontières sectorielles d'intervention qui sont constitutives des tendances à la territorialisation de l'action publique (Douillet, 2005). S'il s'appuie plus nettement sur les territoires, l'État use en effet de technologies de gouvernement lui permettant de garantir le respect des critères – souvent sectoriels – qu'il émet. Comme dans bon nombre de politiques publiques (Hassenteufel, 2007), le pilotage étatique s'appuie ici moins sur une capacité à faire que sur une aptitude à placer l'action des destinataires de l'action publique sous contrôle. On retrouve des tendances entrevues par Epstein (2005) dans le gouvernement des politiques urbaines : l'État, en s'appuyant plus nettement sur une mise en concurrence des territoires, réaffirme son pouvoir. Heuristique, le parallèle avec les politiques urbaines ne saurait cependant être poussé trop loin. La mise en concurrence des territoires n'est d'abord pas contemporaine de la déclinaison des recettes managériales dans l'action publique : elle est déjà tentée, à la fin du XIX^{e} siècle dans un contexte de crise budgétaire, quand l'État annonce sa volonté de ne constituer que quelques grands centres universitaires sur le territoire national (42). On la retrouve encore – quoique de manière moins explicite – dans les années 1990, dans la conduite des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire : le principe du cofinancement a pour effet de conditionner l'octroi des fonds étatiques à la mobilisation des crédits locaux (Aust, 2007). Le degré de sélectivité ministériel s'intensifie cependant actuellement : le pilotage de l'Opération Campus – et aujourd'hui des Investissements d'avenir – incite universitaires et élus locaux à se conformer aux attentes étatiques. Ce recours plus net à la concurrence n'aboutit ensuite pas à une complète autonomisation de l'État vis-à-vis des intérêts locaux et académiques. Nous l'avons vu, élus locaux et représentants de la communauté académique sont en contact avec les acteurs ministériels et parviennent à assouplir, voire à participer à la définition (Vézian, 2009), des objectifs centraux. Un peu à l'image de la situation des agences qui

(42) L'initiative échoue cependant face à la mobilisation des élus locaux, qui bloquent la mesure au Sénat (Karady, 1986).

reproduisent partiellement les fonctionnements bureaucratiques qu'elles sont censées dépasser (Benamouzig et Besançon, 2008), le recours plus net à la concurrence et aux appels à projets se greffe sur les caractéristiques historiques du système académique et politique français. Ces évolutions n'aboutissent donc pas à l'avènement d'un « jacobinisme sauvage » qui verrait le centre imposer par la concurrence et les appels à projets ses objectifs à une périphérie passive, et à une profession dénuée de moyens d'action.

Cette consolidation du pouvoir de l'État ne profite pas à l'ensemble de son appareil bureaucratique. Parler, à l'instar des tenants du rééchelonnement politique, de projets et de stratégies d'État (Brenner, 2004) constitue une approximation ne rendant pas justice aux rôles différenciés qu'ont les services étatiques dans cette redéfinition de la relation entre l'État et son territoire. La réaffirmation de l'influence étatique par la mise en compétition des territoires est avant tout une réaffirmation du pouvoir des services centraux. La situation des DRRT constitue, à ce titre, un exemple archétypal de l'échec du repositionnement des services déconcentrés de l'État sur des registres de coordination et des effets d'évidement qu'ont les appels à projets sur leur activité. Leur positionnement quasi exclusif sur des missions de coordination leur permet difficilement de se constituer en point de passage obligé pour les autres services déconcentrés de l'État, les collectivités locales et la communauté académique. Les conclusions de Lascoumes et Le Bourhis (1997) sur les services déconcentrés du ministère de l'Environnement trouvent ici une nouvelle validation : dans une bureaucratie structurée selon des logiques hiérarchiques et sectorielles, la capacité à promouvoir le décloisonnement passe, paradoxalement, par l'engagement parallèle dans des fonctions d'application des textes réglementaires qui donnent du crédit aux services en charge de la promotion de l'horizontalité. Le recours de plus en plus fréquent aux appels à projets compétitifs intensifie les difficultés des DRRT : en instaurant un face-à-face entre intérêts locaux et services centraux, il affaiblit encore leur rôle de coordination sans les doter de nouvelles attributions. Incontestablement, les délégués ne connaissent pas ces difficultés avec la même intensité. Ceux qui exercent leur fonction dans des régions au potentiel scientifique limité, où les politiques des collectivités locales sont encore imparfaitement structurées, où les fonds structurels sont importants et où la communauté académique dispose de moins de relais au centre peuvent profiter d'une configuration favorable pour affirmer leur influence dans les négociations avec les autres niveaux de gouvernement. Leurs capacités à se faire les représentants des intérêts de la communauté académique locale et à ne pas entrer trop nettement en concurrence avec les autres services de l'État conditionnent alors leur influence sur l'action publique. Cette capacité d'action s'efface cependant largement dans les politiques mises en place par appels à projets. Les délégués régionaux, quel que soit leur territoire d'exercice, subissent ici une marginalisation, qui s'explique par l'instauration de relations très directes entre le centre étatique et les intérêts qu'il entend piloter. Les politiques de recherche et d'innovation illustrent donc un mouvement de retrait et de réinvestissement des territoires par l'État : s'il s'appuie de plus en plus sur les collectivités locales, des structures et des projets disposant d'une assise territoriale, l'État désinvestit aussi

ses services déconcentrés en les excluant largement de la mise en œuvre de ces politiques publiques. Emblématique des difficultés de repositionnement de l'État déconcentré, la situation des DRRT est certainement aussi un cas limite : peu de services doivent faire face simultanément à une telle fréquence des appels à projets, à des liens aussi denses entre communauté professionnelle et services centraux, à l'absence d'appartenance à un corps ministériel et à une structuration de leurs services aussi faible. L'influence plus forte dont les DRRT disposent sur la gestion des fonds européens souligne, par ailleurs, que leur marginalisation ne tient pas à un vent de l'histoire qui, immanquablement, pousserait les services déconcentrés de l'État aux marges de l'État, mais aux modalités utilisées par les services centraux étatiques pour piloter les politiques de recherche et d'innovation. L'avenir des DRRT est, par ailleurs, conditionné par les restructurations liées à la progressive mise en place de la Réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Cette vaste réforme, produit d'un consensus ambigu entre différents départements ministériels, introduit une hybridation dans le modèle d'administration territoriale français (Bezes et Le Lidec, 2010). Ses dispositions alternent entre un renforcement de la logique horizontale via une consolidation du rôle du préfet de région, soutenu par le ministère de l'Intérieur, et un affermissement des logiques verticales et hiérarchiques induites par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), plus directement porté par le ministère du Budget. L'application progressive de la réforme au sein des échelons territoriaux ne permet pas encore d'en sérier clairement les conséquences : son application s'est traduite, dans les autres services déconcentrés de l'État, par des effets ambivalents (Négrier et Tellier, 2011) qui accroissent surtout pour l'instant la confusion au sein de l'État territorial français (Poupeau, 2011 ; Debar, 2011). Il est donc trop tôt pour savoir si les DRRT trouveront là un nouveau souffle dans une histoire qui depuis leur création est contrariée, ou si les dynamiques de renvoi aux marges de l'État identifiées dans ce texte seront finalement consolidées.

Jérôme AUST

Centre de sociologie des organisations (CSO)
Sciences Po-Cnrs
19, rue Amélie – 75007 Paris
j.aust@cso.cnrs.fr

Benoît CRET

GRAPHOS
Université Jean Moulin Lyon III
18, rue Chevreul – 69 007 Lyon
benoit.cret@gmail.com

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aust J., 2007. – « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du troisième millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, *49*, 2, pp. 220-236.

Aust J., Crespy C., 2009a. – « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, 82, pp. 64-72.

— 2009b. – « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, *59*, 5, pp. 915-938.

Benamouzig D., Besançon J., 2008. – « Les agences, de nouvelles administrations publiques ? » dans **O. Borraz, V. Guiraudon** (dirs.), *Politiques publiques.* 1 : *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 283-307.

Bezes P., 2008. – « Le tournant néo-managérial de l'administration française » dans **O. Borraz, V. Guiraudon** (dirs.), *Politiques publiques.* 1 : *La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 215-254.

— 2009. – *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bezes P., Le Lidec P., 2010. – « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisations de l'État territorial », *Revue française d'administration publique*, 136, pp. 919-942.

Brenner N., 2004. – *New State spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.

Bruno I., 2008. – *À vos marques®, prêts… cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Paris, Éditions du Croquant.

Caracostas P., Muldur U., 2001. – « The emergence of a new European Union research and innovation policy » dans **P. Larédo, P. Mustar** (eds.), *Research and innovation policies in the New global economy. An international comparative analysis*, Chetelham, Edward Elgar, pp. 157-204.

Chatriot A., Duclert V. (dirs.), 2006. – *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France au Général de Gaulle (1953-1969)*, Paris, La Découverte.

Cohen E., 1992. – *Le colbertisme high tech. Économie des Télécom et du grand projet*, Paris, Hachette.

Crespy C., 2007. – « Quand la politique de recherche change d'échelle. Reconfiguration des espaces de jeux et redéfinition des rôles de l'État et des régions » dans **A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath** (dirs.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 271-282.

— 2008. – « Mobilisation d'expertises et production du territoire régional. La politique de recherche en Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Annales de la recherche urbaine*, 104, pp. 49-57.

Crozier M., 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*, *14*, 1, pp. 3-32.

Cytermann J.-R., 2005. – « L'administration et les politiques de recherche : quelles spécificités ? », *Revue française d'administration publique*, 112, pp. 625-635.

Debar A., 2011. – « Les transformations de l'État départemental saisies sous l'angle de la gestion des personnels », communication à la section thématique 12 du XI[e] congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre.

Donzelot J., Estèbe Ph., 1994. – *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

Douillet A.-C., 2005. – « Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? » dans **A.-C. Douillet, A. Faure** (dirs.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 271-279.

Douillet A.-C., Maillard J. (de), 2008. – « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, *49*, 4, pp. 793-818.

Douillet A.-C., Robert C., 2007. – « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, 71, pp. 3-26.

Duclert V., 2005. – « La naissance de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique. La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante », *Revue française d'administration publique*, 112, pp. 647-658.

Duran P., 2006. – « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, 120, pp. 757-776.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996. – « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, *46*, 4, pp. 580-623.

Epstein R., 2005. – « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, novembre, pp. 96-111.

Faure A., Muller P., 2007. – « Objets classiques, questions nouvelles » dans **A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath** (dirs.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 9-19.

Filâtre D., 2005. – « Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale », *Revue française d'administration publique*, 112, pp. 719-730.

Genieys W., 2008. – *L'élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

Grémion C., 1992. – « Que reste-t-il des administrations déconcentrées ? » dans **P. Muller** (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?* Paris, L'Harmattan, pp. 187-194.

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

Grossetti M., 1994. – « Villes et institutions scientifiques. Genèse des pôles scientifiques français », *Les annales de la recherche urbaine*, 62/63, pp. 6-15.

Grossetti M., Grelon A., Birck F. *et al.* (dirs.), 1996. – *Villes et institutions scientifiques,* Paris, CNRS, Rapport pour le PIR Villes.

Hassenteufel P., 2007. – « L'État mis à nu par les politiques publiques ? » dans **B. Badie, Y. Déloye** (dirs.), *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard, pp. 311-329.

Jacq F., 1996. – *Pratiques scientifiques, formes d'organisation et conceptions politiques de la science dans la France d'après-guerre. La « politique de la science » comme énoncé collectif*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, École des Mines.

Jourdain L., 1995. – *Recherche scientifique et construction européenne. Enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan.

Jouve B., 2007. – « Le "*political rescaling*" pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe » dans **A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath** (dirs.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 45-55.

Karady V., 1986. – « Les universités de la troisième République » dans **J. Verger** (dir.), *Histoire des universités en France*, Toulouse, Privat, pp. 323-365.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1997. – *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

Le Galès P., 1995. – « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, *45*, 1, pp. 57-95.

Muller P., 1985. – « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, *35*, 2, pp. 165-189.

— 1992. – « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, *42*, 2, pp. 275-297.

Mustar P., Larédo P., 2002. – « Innovation and research policy in France (1980-2000) or the disappearance of the Colbertist State », *Research policy*, *31*, 1, pp. 55-72.

Nay O., 2001. – « Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France », *Revue française de science politique*, *51*, 3, pp. 459-481.

Nay O., Smith A., 2002. – « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » dans **O. Nay, A. Smith** (dirs.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, pp. 47-86.

Négrier E., Teillet P., 2011 – « L'État culturel local. La reconcentration à l'épreuve », communication à la section thématique 14 du XI^e^ congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre.

Papon P., 1998. – « Research institutions in France : between the republic of science and the nation-State in crisis », *Research policy*, *27*, 8, pp. 771-780.

Paul H. W., 1985. – *From knowledge to power. The rise of the science empire in France, 1860-1939*, Cambridge, Cambridge University Press.

Poupeau F.-M., 2011. – « (Con)fusion dans l'État départemental. La mise en place des Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) », communication à la section thématique 11 du XI^e^ congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre.

Reigner H., 2002. – *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?* Paris, L'Harmattan.

Ruegg J., 2007. – « L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface » dans **A. Faure, J.-P. Leresche, P. Muller, S. Nahrath** (dirs.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 57-69.

Smith A., 1996. – *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.

Thoenig J.-C., 1975. – « La relation entre le centre et la périphérie. Une analyse systémique », *Bulletin de l'IAAP*, 36, pp. 77-123.

Vavakova B., 2001. – *La science de la nation ? Paradoxes politiques de la logique économique*, Paris, L'Harmattan.

Vézian A., 2009. – « La mise en place des Cancéropôles : exemple d'une nouvelle reconfiguration de l'action de l'État en région ou étatisation d'une politique régionale de la recherche en cancérologie ? », communication à la section thématique 24 du X^e^ congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, 7-9 septembre.